REVIEW OF TOBACCO LEAF IMPORT IN INDONESIA

Status, Challenges and Policies

ABDILLAH AHSAN
NUR HADI WIYONO
MEITA VERUSWATI

ISBN 978-979-456-778-4

KAJIAN IMPOR TEMBAKAU INDONESIA

Kondisi, Tantangan dan Kebijakan

ABDILLAH AHSAN
NUR HADI WIYONO
MEITA VERUSWATI

ISBN 978-979-456-778-4

Kajian Impor Tembakau di Indonesia: Kondisi, Tantangan, dan Kebijakan

Kajian Impor Tembakau di Indonesia: Kondisi, Tantangan, dan Kebijakan

Abdillah Ahsan
Nur Hadi Wiyono
Meita Veruswati

Universitas Indonesia Publishing
2019

DAFTAR ISI

UCAPAN TERIMA KASIH

Para penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada pejabat pemerintah (kementerian dan dinas terkait), akademisi di tingkat nasional dan provinsi, dan petani tembakau yang berpartisipasi dalam diskusi kelompok terfokus (FGD) dan memberikan komentar dan masukan yang berharga untuk persiapan laporan ini. Kami juga berterima kasih kepada instansi pemerintah yang berkenan memberikan data dan membantu kami dalam melakukan kajian situasi dan tantangan pertanian tembakau di Indonesia. Kami berharap bahwa kajian ini dapat membantu pemerintah dalam mengembangkan kebijkan yang koheren, melindungi masyarakat yang rentan tanpa mengorbankan kesehatan masyarakat.

Kami menyampaikan terima kasih yang tulus kepada Southeast Asia Tobacco Control Alliance (SEATCA) atas dukungan mereka, review dan bantuan editorial atas laporan ini.

Saran Pengutipan: Ahsan, A. Wiyono, N. H. Sivasya, M. *Kajian Impor Tembakau di Indonesia: Situasi, Tantangan dan Kebijakan.* Depok: Lembaga Demografi, Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia. April 2019.

RINGKASAN EKSEKUTIF

Tembakau yang ditanam di dalam negeri tidak mencukupi kebutuhan industri tembakau. Permintaan untuk semua jenis tembakau antara tahun 2011 dan 2016 mencapai 293.387 ton per tahun. Namun, permintaan untuk tiga jenis tembakau, yaitu Virginia, oriental dan burley, pada tahun 2015 adalah 84.163 ton di mana tembakau Virginia memiliki proporsi terbesar (83%). Tembakau Virginia dan tembakau burley hanya dapat ditanam di 3 provinsi di Indonesia yaitu Jawa Timur, Nusa Tenggara Barat dan Bali. Areal penanaman tembakau di Kabupaten Bojonegoro dan Kabupaten Lumanjang menurun dan mereka menghasilkan jumlah yang tidak memadai untuk industri tembakau.

Di Kabupaten Malang produksi tembakau mengalami penurunan karena harga tembakau yang rendah karena implementasi kebijakan pemerintah daerah yang mengharuskan petani untuk membudidayakan padi, jagung, kedelai, bawang merah dan cabe sebagai tanaman prioritas. Tanah yang dulu digunakan untuk menanam tembakau sekarang menanam tanaman lain.

Petani tembakau menghadapi banyak masalah seperti harga dan hasil tembakau yang rendah dan umumnya petani tetap miskin, banyak dari mereka terjebak dalam perjanjian kemitraan dengan industri tembakau, yang menentukan kualitas dan harga daun. Untuk melindungi petani, Kementerian Perdagangan mengeluarkan Peraturan Menteri No. 84/2017 tentang pembatasan impor tembakau. Peraturan ini mengharuskan industri tembakau untuk membeli tembakau dalam negeri dan mengurangi impor mereka hingga setengahnya, tetapi peraturan tersebut belum sempat diberlakukan karena Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian menunda pelaksanaan peraturan tersebut.

Indonesia telah menandatangani beberapa perjanjian perdagangan

internasional di mana tembakau menikmati manfaat tarif impor. Di Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN (AFTA), Negara-negara anggota ASEAN sepakat untuk menetapkan tarif impor untuk tembakau antara 0 hingga 5%. Dibandingkan dengan bea impor dengan negara-negara ASEAN lainnya, bea impor tembakau Indonesia relatif lebih rendah. Selain AFTA, Indonesia juga telah bergabung dengan ASEAN-China Free Trade Area (ACFTA). Dengan ACFTA, bea masuk ditetapkan sebesar 5% sehingga harga tembakau dari China akan lebih murah. Renegosiasi tembakau di AFTA dan ACFTA harus dipertimbangkan. Ketika Peraturan No. 84/2017 diterbitkan tidak mempertimbangkan perjanjian perdagangan Indonesia dengan negara lain.

Kajian ini menemukan bahwa Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) tidak dapat dilaksanakan karena bertentangan dengan kebijakan ekonomi lainnya, perjanjian perdagangan, dan praktik saat ini yang menguntungkan industri tembakau. Harus ada koherensi kebijakan antara tujuan peraturan untuk mengurangi masalah yang dihadapi petani tembakau dengan kebijakan dan keputusan ekonomi dan perdagangan, yang menguntungkan usaha bisnis di Indonesia.

Kajian ini juga menemukan bahwa situasi saat ini menguntungkan industri rokok yang memiliki akses mudah untuk membeli tembakau yang lebih murah untuk mengurangi biaya produksi (melalui impor), yang membuat petani tembakau menjadi miskin. Upaya pemerintah untuk meningkatkan bea masuk dan kontrol impor tembakau harus dipercepat. Peningkatan bea masuk akan meningkatkan biaya daun tembakau sebagai bahan baku industri tembakau, yang pada gilirannya akan meningkatkan harga rokok. Kementerian Pertanian yang bertanggung jawab pada kesejahteraan petani, harus secara aktif memberikan rekomendasi tentang impor produk tembakau yang bekerja untuk membantu petani tembakau.

Perlu ada rencana aksi yang lebih realistis berdasarkan pada koherensi kebijakan untuk mencapai sistem yang lebih adil. Peraturan dapat mencapai tujuannya untuk membantu petani tembakau jika memiliki pendekatan yang lebih sistematis. Untuk memfasilitasi ini, semua petani tembakau harus terdaftar. Sistem yang lebih adil harus

memasukkan peraturan tentang kewajiban industri tembakau untuk membeli tembakau domestik dari petani tembakau setempat sebagai persyaratan untuk mengimpor tembakau dan harus ada kebijakan harga standar/minimum daun tembakau. Kementerian Pertanian harus membantu petani, yang tanaman tembakaunya gagal dan membantu petani yang ingin beralih ke tanaman lain, seperti di Malang, karena tembakau tidak menguntungkan.

Di tingkat internasional, Indonesia harus merenegosiasi tembakau dalam perjanjian perdagangan internasional dan memasukkan tembakau ke daftar sensitif/pengecualian dari semua perjanjian perdagangan tersebut.

DAFTAR SINGKATAN

ACFTA	ASEAN China Free Trade Area
AFTA	ASEAN Free Trade Agreement
AMTI	Aliansi Masyarakat Tembakau Indonesia
APTI	Asosiasi Petani Tembakau Indonesia
ASEAN	Association of South East Asian Countries
CEPT	Common Effective Preferential Tariff
FCTC	Framework Convention on Tobacco Control
FGD	Focus group discussion
GAPRINDO	Gabungan Produsen Rokok Putih Indonesia
EL	Exclusion List

BAB 1
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Produksi rokok di Indonesia telah meningkat dalam 10 tahun terakhir. Pada tahun 2005, produksi rokok mencapai 222 miliar batang dan meningkat menjadi 345 miliar batang pada 2013. Sementara itu, antara tahun 2013 dan 2016, produksi rokok stagnan pada angka 345 miliar batang. Menurut data produksi dari tahun 2016, sekitar 342 miliar batang diproduksi di Indonesia, yang merupakan peningkatan 53% dibandingkan tahun 2005. Selama periode ini, rokok kretek (rokok kretek) mendominasi produksi lebih dari 90%, dengan rincian: 66% adalah sigaret kretek mesin (SKM), 26% sigaret kretek tangan (SKT). Sisanya sebanyak 6% adalah sigaret putih mesin (SPM).

Di sisi lain, penerimaan cukai dari tembakau selama 2009–2015 meningkat signifikan dari Rp 55,38 triliun menjadi Rp 139.55 triliun, atau 2,5 kali lebih tinggi dalam 6 tahun terakhir. Walaupun pemerintah telah meningkatkan tarif cukai untuk membatasi produk rokok, produksi rokok masih tetap tinggi. Tarif cukai tembakau yang lebih tinggi dapat mempercepat penurunan produksi rokok di masa depan.

Industri rokok memenuhi kebutuhan bahan bakunya yaitu daun tembakau dari petani tembakau dari berbagai provinsi di Indonesia. Ada tiga provinsi yang merupakan sentra produksi tembakau yaitu Jawa Timur, Nusa Tenggara Barat (NTB), dan Jawa Tengah. Pada tahun 2016, produksi tembakau ketiga provinsi tersebut mencapai 176,5 ribu ton atau 90% dari total produksi tembakau nasional. Produksi tembakau di Indonesia berfluktuasi, tahun 2000 produksi tembakau adalah sebesar 204,3 ribu ton, tahun 2010 turun menjadi 135,7 ribu ton dan tahun 2016 naik lagi menjadi 196,1 ribu ton.

Produk tembakau, selain dipakai untuk memenuhi kebutuhan industri rokok di dalam negeri, juga diekspor ke berbagai negara. Menurut data dari Kementerian Pertanian (2017)[1], tahun 2000 ekspor tembakau Indonesia mencapai 35,9 ribu ton dan impor tembakau mencapai 34.2 ribu ton. Tahun 2010 ekspor tembakau naik menjadi 57,4 ribu ton, tapi impor juga naik menjadi 65,7 ton. Tahun 2016 ekspor tembakau turun menjadi 21,9 ribu ton, dan impor juga turun mencapai 52,5 ton. Impor tembakau terbesar terjadi pada tahun 2011–2013 yang mencapai di atas 100 ribu ton per tahun.

Jenis tembakau yang banyak dimpor adalah virginia, burley dan oriental yang dipasok dari berbagai negara antara lain China, Amerika Serikat, Zimbabwe, India, Brazil, dan Turki. Namun, petani Indonesia sebenarnya juga menanam jenis tembakau tersebut dan mengekspor ke berbagai negara seperti ke Malaysia, Belgia, Singapura, Belanda, tapi dengan volume ekspor lebih sedikit.

Menurut Asosiasi Produsen Rokok, dengan produksi rokok sebesar 342 miliar batang per tahun atau setara dengan 342 ribu ton rokok per tahun (dengan asumsi 1 batang sama dengan 1 gram tembakau), sementara suplai bahan baku industri dalam negeri 196,1 ribu ton. Artinya industri rokok masih membutuhkan impor tembakau untuk memenuhi kebutuhan industri rokok di dalam negeri.

Yang menjadi keluhan petani tembakau adalah harga yang turun ketika panen tembakau dengan alasan stok tembakau milik industri rokok masih penuh sehingga tidak bisa membeli tembakau petani tapi di sisi lain, industri rokok melakukan impor tembakau tiap tahun. Dengan kata lain, industri rokok domestik selama ini hanya menyerap tembakau petani lokal pada saat harga jatuh bukan di saat panen. Untuk itu, Kementerian Perdagangan mengeluarkan Peraturan Menteri Perdagangan No. 84 tahun 2017 tentang Ketentuan Impor Tembakau.

Dalam peraturan tersebut disebutkan izin impor tembakau dikeluarkan dengan mempertimbangkan rencana kebutuhan tembakau yang disusun dengan memperhatikan ketersediaan tembakau lokal dan varietas yang tidak dibudidayakan di Indonesia.

---

1 Statistik Perkebunan Indonesia, Komoditas Tembakau 2015–2017. Direktorat Jenderal Perkebunan

Kementerian Perdagangan mewajibkan industri menyerap hasil tembakau lokal sebelum melakukan impor dari negara lain. Untuk mendapatkan rekomendasi impor tembakau dari Menteri Perdagangan, importir diwajibkan melaporkan rencana produksi rokok, luas tanam kemitraan, rencana serap tembakau lokal, dan perkiraan harga pembelian tembakau lokal, untuk tiga tahun ke depan. Dengan peraturan pembatasan impor tembakau diharapkan produsen rokok menyerap seratus persen hasil tembakau petani Indonesia.

Peraturan ini dikeluarkan pada 2 November 2017, tetapi implementasinya telah tertunda hingga saat ini. Meskipun peraturan tersebut dimaksudkan untuk melindungi petani tembakau, namun asosiasi terkait industri tembakau seperti Asosiasi Industri Rokok, Asosiasi Petani Tembakau dan Asosiasi Petani Cengkeh menentangnya, yang mengakibatkan penundaaan pelaksanaan peraturan ini.

1.2 Tujuan

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji Peraturan Menteri Perdagangan No. 84/2017 dan kelayakannya untuk memenuhi apa yang ingin dicapai yaitu membatasi impor tembakau. Studi ini akan menganalisis produksi daun tembakau dalam negeri, masalah yang dihadapi oleh petani tembakau, meninjau dampak impor tembakau untuk produksi rokok lokal, meninjau perjanjian perdagangan regional yang relevan yang berlaku untuk tembakau, meninjau kelayakan penerapan Peraturan Menteri Perdagangan No. 84/2017 dan akan memberikan rekomendasi untuk jalan ke depan.

1.3 Metode

Penelitian ini dilakukan dengan *desk study*, wawancara mendalam dan FGD di tingkat pusat dan daerah. *Desk study* dilakukan dengan menganalisis berbagai peraturan, hasil kajian dan data-data sekunder baik yang dipublikasikan secara *online* atau *offline* (cetak). Di tingkat pusat dilakukan *focus group discussion* (FGD) dengan pengambil kebijakan dari berbagai kementerian yaitu Kementerian Perdagangan, Kementerian Perindustrian, dan Kementerian Pertanian. Di tingkat

daerah, wawancara mendalam dilakukan dengan berbagai instansi terkait di kabupaten di lokasi terpilih yaitu Dinas Pertanian, Seksi Budidaya dan Pengembagan Tanaman Semusim (penyuluh pertanian), ahli tembakau di daerah, asosiasi petani tembakau, dua petani tembakau terpilih.

Pemilihan lokasi studi dilakukan dengan mempertimbangkan jenis tembakau yang di Indonesia, tapi untuk kebutuhannya masih harus impor dari berbagai negara. Ada tiga jenis tembakau yang masih diimpor yaitu tembakau virginia, white burley dan oriental. Berdasarkan data dari Kementerian Pertanian tembakau oriental belum ditanam di Indonesia. Ada tiga provinsi yang sesuai untuk penanaman tembakau Virginia dan white burley yaitu Provinsi NTB dan Jawa Timur. Kabupaten yang dipilih adalah yang mewakili jenis tembakau dengan lahan terluas yaitu Lombok Timur (tembakau virginia), Malang (virginia), Lumajang (white burley), dan Bojonegoro (virginia).

Tabel 1.1 Jenis Tembakau yang Diimpor dan Kabupaten Penghasil

No	*Jenis Tembakau*	*Kabupaten*	*Provinsi*	*Luas Tanam (Ha)*
	Virginia	Bojonegoro	Jatim	4.062
		Lamongan	Jatim	3.860
		Ponorogo	Jatim	559
		Malang	Jatim	528
		Blitar	Jatim	345
		Buleleng	Bali	436
		Lombok Timur	NTB	11.264
		Lombok Tengah	NTB	7.719
		Lombok Utara	NTB	135
	White Burley	Lumajang	Jatim	776
		Jember	Jatim	181
	Oriental	tidak ada		

Sumber: Statistik Perkebunan Indonesia Komoditas Tembakau 2015–2017, Ditjen Perkebunan Kementerian Pertanian.

Berdasarkan informasi tersebut di atas, dipilih lokasi studi dan jenis informan yang diwawancarai, dengan rincian sebagai berikut:

No	*Lokasi*	*Informan*
1.	**Malang (Jatim)**	7 Informan, terdiri dari: a. Dinas Pertanian (KADIS) b. Seksi Budidaya dan Pengembangan tanaman semusim (penyuluh) c. Asosiasi Petani d. Dua Petani e. Akademisi (Ahli Tembakau) f. Blitas
2.	**Lumajang (Jatim)**	6 Informan, terdiri dari: a. Dinas Pertanian (KADIS) b. Seksi Budidaya dan Pengembangan tanaman semusim (penyuluh) c. Asosiasi Petani d. Dua Petani e. Akademisi (Ahli Tembakau)
3.	**Bojonegoro (Jatim)**	6 Informan, terdiri dari: a. Dinas Pertanian (KADIS) b. Seksi Budidaya dan Pengembangan tanaman semusim (penyuluh) c. Asosiasi Petani d. Dua Petani e. Akademisi (Ahli Tembakau)
4.	**Lombok Timur (NTB)**	6 Informan, terdiri dari: a. Dinas Pertanian (KADIS) b. Seksi Budidaya dan Pengembangan tanaman semusim (penyuluh) c. Asosiasi Petani d. Dua Petani e. Akademisi (Ahli Tembakau)

BAB 2
PERTANIAN TEMBAKAU DAN PERDAGANGAN TEMBAKAU DI INDONESIA

2.1 Kondisi Pertanian Tembakau

Tiga provinsi mendominasi luas dan produksi tembakau. Dari 34 provinsi di Indonesia, hanya ada tiga provinsi yaitu Jawa Timur, Nusa Tenggara Barat (NTB), dan Jawa Tengah merupakan penghasil tembakau terbesar di Indonesia. Pada tahun 2015, produksi tembakau ketiga provinsi tersebut mencapai 174,6 ton atau 90% dari total produksi tembakau nasional yang mencapai 193,8 ribu ton (Tabel 2.1). Adapun provinsi-provinsi lain yang memproduksi tembakau kuantitasnya kurang sekitar 10% dari total produksi tembakau nasional. Dilihat dari luas lahan yang ditanami tembakau, tiga provinsi di atas juga mendominasi yaitu mencapai 182,2 ribu hektar atau 89% dari total lahan yang ditanami tembakau di Indonesia (204,7 ribu hektar).

Tabel 2.1 Luas Lahan dan Produksi Tembakau Menurut Provinsi, 2015

No	*Provinsi*	*Luas lahan*		*Produksi*	
		Hektar	*%*	*Ton*	*%*
1	Jawa Timur	107.582	52,5	99,743	51,5
2	Jawa Tengah	50,916	24,9	40,446	20,9
3	Nusa Tenggara Barat	23,760	11,6	34,449	17,8
4	Jawa Barat	9,711	4,7	8,471	4,4
5	Lainnya	12,778	6,2	10,681	5,5
	Total	204,747	100,0	193,790	100,0

Sumber: Statistik Perkebunan Indonesia Komoditas Tembakau 2015-2017, Ditjen Perkebunan Kementerian Pertanian.

Ada 3 jenis tembakau yang masih perlu diimpor untuk menenuhi kebutuhan pabrik rokok, Menurut data dari Kementerian Pertanian, ada lebih dari 15 jenis tembakau yang ditanam di Indonesia antara lain: *Asepan, Rajang/Rakyat, Garangan, Vike, Virginia, Lumajang, Jawa, Paiton, Madura, Kasturi, White Burley, Vorstenland, dan Besuki NO*, Untuk memenuhi kebutuhan pabrik rokok, ada tiga jenis tembakau yang masih diimpor yaitu tembakau virginia, white burley dan oriental, tembakau oriental belum banyak ditanam di Indonesia, sedangkan tembakau virginia dan burley sudah banyak ditanam tapi produksinya masih kurang, Di Indonesia hanya 3 provinsi yang lahannya dapat ditanami tembakau virginia dan burley yaitu Jawa Timur, NTB dan Bali, tembakau virginia sebagian besar ditanam di Lombok Timur dan Lombak Tengah (NTB), Bojonegoro dan Lamongan (Jawa Timur), Buleleng (Bali), Sedangkan tembakau white burley hanya bisa ditanam di kabupaten Lumajang, Jember dan Banyuwangi (Jawa Timur), Produksi tembakau virginia tahun 2015 mencapai 38.383 ton dengan luas lahan mencapai 28.949 hektar, sedangkan tembakau white burley produksinya lebih sedikit yaitu 1.417 ton dengan luas lahan mencapai 997 hektar (Tabel 2.2), Kebutuhan tembakau yang paling besar adalah jenis tembakau virginia yang banyak digunakan oleh pabrik rokok sebagai pembawa rasa dan aroma (*flavor*) dan bahan pengisi (*filler*) rokok putih dan kretek, tembakau bahan pembawa rasa dan aroma lain seperti tembakau burley dan oriental sudah lama diuji dan dikembangkan tapi belum berhasil menyamai tembakau sejenis yang diimpor (Tirtosatro dan Rozana, 2018[1]).

1 Strategi Pembangunan Pertembakauan untuk Pemenuhan Bahan Baku Industri Hasil Tembakau Jawa Timur, Disampaikan dalam “Forum Komunikasi Industri Pengolahan Tembakau Jawa Timur, 14 Mei 2018.

Tabel 2.2 Jenis Tembakau yang Masih Diimpor Menurut Kabupaten Penghasil, Luas Tanam dan Produksi, 2015

No	*Jenis Tembakau*	*Kabupaten*	*Provinsi*	*Luas Tanam (Ha)*	*Produksi (Ton)*	*Produktivitas (Kg/Ha)*
1	**Virginia**	Bojonegoro	Jatim	4.062	3.418	842
		Lamongan	Jatim	3.860	2.537	657
		Ponorogo	Jatim	559	495	886
		Malang	Jatim	528	792	1.500
		Blitar	Jatim	345	518	1.500
		Buleleng	Bali	436	732	1.680
		Jembrana	Bali	7	25	2.100
		Lombok Timur	NTB	11.264	16.515	1.466
		Lombok Tengah	NTB	7.719	13.077	1.694
		Lombok Utara	NTB	135	229	1.694
		Lombok Barat	NTB	27	40	1.480
		Sumba Barat	NTB	7	5	700
2	**White Burley**	Lumajang	Jatim	776	1.164	1.500
		Jember	Jatim	181	217	1.200
		Banyuwangi	Jatim	40	36	900
3	**Oriental**	tidak ada				

Sumber: Statistik Perkebunan Indonesia Komoditas Tembakau 2015–2017, Kementerian Pertanian.

2.2 Perdagangan Daun Tembakau

Tembakau Virginia Lebih Banyak Diimpor

Tembakau virginia yang diimpor dibedakan menjadi 3 bentuk yaitu: 1) *not stemmed/stripped, flue-cured,* 2) *partly or wholly stemmed/ stripped, flue-cured* dan 3) *partly or wholly stemmed/stripped, not flue-cured.* Total ekspor untuk ketiga bentuk tembakau virginia tahun 2015 mencapai 6.473 ton, sedangkan total impornya jauh lebih besar yaitu 38.182 ton. Indonesia mengalami net impor sebesar 31.709 ton (impor dikurangi ekspor). Impor terbesar tembakau virginia dalam bentuk *partly or wholly stemmed/stripped, flue-cured* (tembakau yang sudah dilepas dari tangkai dan telah dikeringkan) yaitu sebanyak 36.912

ton (96,7%). Ada 28 negara yang memasok tembakau dalam bentuk *partly or wholly stemmed/stripped, flue-cured* ke Indonesia dan dari 28 negara tersebut ada tiga negara pemasok tembakau virginia terbesar adalah China, Brazil dan Amerika Serikat (Tabel 2.4). Indonesia juga mengeskpor tembakau virginia ke 5 negara, 3 terbesar di antaranya adalah Malaysia, Singapura dan Belgia dengan total ekspor mencapai 6.179 ton. Impor tembakau virginia dalam bentuk '*part or not stemmed/stripped flue-cured*' (932 ton) berasal dari China, Zimbabwe dan Amerika Serikat, sedangkan ekspor tembakau virginia sebanyak 275 ton ke Singapura, Malaysia, Sri Lanka, Jerman dan Belgia (Tabel 2.4). Impor tembakau virginia dalam bentuk *partly or wholly stemmed/stripped not flue-cured* mencapai 338 ton yang sebagian besar dipasok oleh China sedangkan ekspor tembakau virginia dengan bentuk yang sama hanya ke Filipina sebanyak 20 ton (Tabel 2.5).

Impor Tembakau Oriental

Total jumlah impor tembakau oriental mencapai 8.729 ton sedangkan total ekspornya hanya 560 kg (0,56 ton). Ada 11 negara yang memasok tembakau oriental, tiga pemasok terbesar adalah China, Turki dan Yunani (Tabel 2.6). Indonesia hanya mengekspor ke Pakistan. Mengingat Indonesia tidak memproduksi tembakau oriental, maka di ekspor ke Pakistan kemungkinan berasal dari tembakau yang diimpor kemudian diekspor kembali.

Tembakau Burley sebagian Besar Diimpor

Ada dua bentuk tembakau burley yang diimpor dan diekspor yaitu *not stemmed/stripped* dan *partly or wholly stemmed/stripped*. Volume ekspor untuk kedua bentuk tembakau burley mencapai hanya 613 ton, sedangkan volume impornya jauh lebih besar yaitu 4.439 ton. Impor terbesar tembakau burley dalam bentuk *partly or wholly stemmed/stripped* yaitu sebanyak 4.122 ton atau 93%, sisanya dalam bentuk *not stemmed/stripped* (Tabel 2.7). Ada 15 negara yang memasok tembakau dalam bentuk *partly or wholly stemmed/stripped,* tiga negara pemasok tembakau burley terbesar yaitu Amerika Serikat, Mozambik dan India.

Selain itu, Indonesia juga mengeskpor tembakau burley ke 5 negara dan yang terbesar adalah Malaysia (Tabel 2.8).

2.3 Kebutuhan Tembakau Virginia, Oriental dan Burley

Kebutuhan tembakau impor sebagian besar adalah tembakau virginia. Dengan asumsi bahwa produksi daun tembakau domestik diserap oleh industri tembakau, konsumsi tembakau domestik dihitung sebagai: produksi dikurangi ekspor ditambah impor. Permintaan untuk semua jenis tembakau antara 2011 dan 2016 sebesar sekitar 293.387 ton per tahun (Tirtosastro dan Rozana, 2018). Namun, untuk 3 jenis tembakau, yaitu virginia, oriental dan burley, permintaan tembakau pada tahun 2015 adalah 84.163 ton dengan proporsi terbesar adalah tembakau virginia (83%) (Tabel 2.9). Mengingat tingginya permintaan tembakau virginia, pengembangan untuk substitusi impor tembakau harus difokuskan pada tembakau virginia dibandingkan dengan tembakau oriental dan burley.

Tabel 2.3 Volume dan Nilai Ekspor dan Impor Tembakau Virginia (*virginia tobacco*, *not stemmed/stripped*, *flue-cured*), 2015

No	*Ekspor*			*No*	*Impor*		
	Negara Tujuan	*Volume (kg)*	*Nilai ($ US)*		*Negara Tujuan*	*Volume (kg)*	*Nilai ($ US)*
1	Singapura	150.480	711.770	1	China	220.571	1.136.476
2	Malaysia	40.000	158.620	2	Vietnam	32.990	112.166
3	Sri Lanka	9.895	188.036	3	Zimbabwe	158.400	799.920
4	Jerman	18.000	26.280	4	Amerika Serikat	138.600	1.055.340
5	Belgia	56.430	234.185	5	Meksiko	1484	51.873
				6	Brazil	95.227	1.003.501
				7	Ekuador	73.498	2.431.917
				8	Rep Dominika	15.305	397.867
				9	El Savador	38.751	1.399.478
				10	Jerman	247	10.350
				11	Yunani	45.068	297.449
				12	Kroasia	96.000	432.000
				13	Federasi Rusia	16.257	25.198
	Jumlah	**274.805**	**1.318.891**		**Jumlah**	**932.398**	**9.153.535**

Sumber: Statistik Perkebunan Indonesia Komoditas Tembakau 2015–2017, Kementerian Pertanian.

Tabel 2.4 Volume dan Nilai Ekspor dan Impor Tembakau Virginia (*virginia tobacco*, *partly or wholly stemmed/stripped*, *flue-cured*), 2015

No	*Ekspor*			*No*	*Impor*		
	Negara Tujuan	*Volume (kg)*	*Nilai ($ US)*		*Negara Tujuan*	*Volume (kg)*	*Nilai ($ US)*
1	Singapura	571.560	2.093.319	1	Hong Kong	1.246.800	6.698.964
2	Filipina	105.435	254.687	2	China	22.419.350	118.135.641
3	Malaysia	4.144.932	28.302.627	3	Thailand	1.000	7.531
4	Vietnam	4.622	20.797	4	Filipina	112.336	629.690
5	Sri Lanka	4.500	73.040	5	Myanmar	137.239	415.466
6	Jordania	178.200	623.700	6	Vietnam	220.178	979.317
7	Afrika Selatan	19.800	91.080	7	India	2.669.525	10.204.649
8	Amerika Serikat	140.300	687.525	8	Pakistan	55.020	178.314
9	Brazil	224.145	1.175.980	9	Bangladesh	9.620	55.949
10	Inggris	166.320	638.550	10	Indonesia	139.240	1.395.231
11	Jerman	28.560	79.858	12	Turki	28.889	90.657
12	Belgia	329.670	909.008	13	Uni Emirat Arab	59.400	439.542
13	Swiss	79.200	455.400	14	Tanzania	712.480	4.074.053
14	Lituania	176.964	356.898	15	Kenya	19.800	123.848
15	Rep Cheko	4.320	40.608	16	Mozambik	139.500	340.403
				17	Uganda	8.800	56.536
				18	Afrika Selatan	169.290	491.823
				19	Zimbabwe	2.288.801	16.397.677
				20	Zambia	8.800	72.362
				21	Amerika Serikat	3.049.852	26.478.273
				22	Argentina	69.371	216.745
				23	Brazil	3.108.158	21.888.004
				24	Prancis	45	1.224
				25	Jerman	5.760	54.893
				26	Spanyol	120	656
				27	Yunani	5.880	74.676
				28	Bulgaria	28.560	54.230
	Jumlah	**6,178,528**	**35,803,077**		**Jumlah**	**36.911.621**	**211.012.946**

Sumber: Statistik Perkebunan Indonesia Komoditas Tembakau 2015-2017, Kementerian Pertanian.

Tabel 2.5 Volume dan Nilai Ekspor dan Impor Tembakau Virginia (*virginia tobacco*, *partly or wholly stemmed/stripped*, *not flue-cured*), 2015

No	*Ekspor*			*No*	*Impor*		
	Negara Tujuan	*Volume (Kg)*	*Nilai ($ US)*		*Negara Tujuan*	*Volume (Kg)*	*Nilai ($ US)*
1	Filipina	19.800	4 1.580	1	Hong Kong	9.600	40.015
				2	China	186.994	813.332
				3	Singapura	10.000	22.688
				4	Vietnam	22.800	107.066
				5	Brazil	59.400	345.084
				6	Itali	9.600	37.060
				7	Yunani	39.281	184.490
	Jumlah	**19.800**	**41.580**		Jumlah	**337.675**	**1.549.735**

Sumber: Statistik Perkebunan Indonesia Komoditas Tembakau 2015–2017, Kementerian Pertanian.

Tabel 2.6 Volume dan Nilai Ekspor dan Impor Tembakau Oriental (*oriental tobacco*, *partly or wholly stemmed/stripped*), 2015

No	*Ekspor*			*No*	*Impor*		
	Negara Tujuan	*Volume (kg)*	*Nilai ($ US)*		*Negara Tujuan*	*Volume (kg)*	*Nilai ($ US)*
1	Pakistan	560	9.038	1	China	5.063.588	32.825.248
				2	Thailand	96.600	508.233
				3	Filipina	56.840	341.083
				4	Turki	2.407.112	19.688.356
				5	Meksiko	25	345
				6	Brazil	795	6.736
				7	Ekuador	11	2.272
				8	Jerman	31.680	210.796
				9	Yunani	769.318	5.420.141
				10	Bulgaria	302.076	2.342.656
				11	Makedonia	980	8.531
	Jumlah	**560**	**9.038**		Jumlah	**8.729.025**	**61.354.397**

Sumber: Statistik Perkebunan Indonesia Komoditas Tembakau 2015–2017, Kementerian Pertanian.

Tabel 2.7 Volume dan Nilai Ekspor dan Impor Tembakau Burley (*burley tobacco, not stemmed/stripped*), 2015

No	*Ekspor*			*No*	*Impor*		
	Negara Tujuan	*Volume (Kg)*	*Nilai ($ US)*		*Negara Tujuan*	*Volume (Kg)*	*Nilai ($ US)*
1	Belgia	1 7.820	65.934	1	Mozambik	9.200	65.412
				2	Malawi	5.940	37.957
				3	Brazil	4.800	38.304
				4	Itali	297.146	1.479.161
	Jumlah	**17.820**	**65.934**		Jumlah	**317.086**	**1.620.834**

Sumber: Statistik Perkebunan Indonesia Komoditas Tembakau 2015–2017, Kementerian Pertanian.

Tabel 2.8 Volume dan Nilai Ekspor dan Impor Tembakau Burley (*burley tobacco, partly or wholly stemmed/stripped*), 2015

No	*Ekspor*			*No*	*Impor*		
	Negara Tujuan	*Volume (Kg)*	*Nilai ($ US)*		*Negara Tujuan*	*Volume (Kg)*	*Nilai $ US)*
1	Taiwan	200	100	1	China	29.580	78.769
2	Filipina	59.400	294.030	2	Thailand	270.700	1.624.442
3	Malaysia	245.618	2.058.277	3	Filipina	68.715	411.033
4	Amerika Serikat	178.200	873.180	4	Malaysia	19.800	109.692
5	Belgia	111.910	590.748	5	Myanmar	43.471	131.600
				6	India	495.005	1.548.927
				7	Bangladesh	17.820	113.870
				8	Indonesia	33.400	217.324
				9	Tanzania	32.000	32.571
				10	Mozambik	628.505	3.086.641
				11	Zambia	3.610	23.265
				12	Malawi	821.077	4.219.240
				13	Amerika Serikat	1.308.953	10.965.900
				14	Guatemala	7	87
					Argentina	262.053	1.623.441
				14	Brazil	86.605	700.816
				15	Itali	570	4.062
	Jumlah	**595.328**	**3.816.335**		Jumlah	**4.121.871**	**24.891.680**

Sumber: Statistik Perkebunan Indonesia Komoditas Tembakau 2015–2017, Kementerian Pertanian.

Tabel 2.9 Kebutuhan Tembakau Jenis Virginia, Oriental dan Burley, 2015 (dalam ton)

No	*Jenis Tembakau*	*Produksi*	*Ekspor*	*Impor*	*Konsumsi*
1	Virginia	38.383	6.473	38.182	70.092
2	Oriental	-	0.56	8.729	8.728
3	Burley	1.417	513	4.439	5.343
	Total	39.800	6.987	51.350	84.163

Sumber: Perhitungan Penulis.

BAB 3
KONDISI DAN TANTANGAN PERTANIAN TEMBAKAU DI EMPAT KABUPATEN PENGHASIL TEMBAKAU

3.1 Kabupaten Lombok Timur

Kondisi Pertanian Tembakau

Produktivitas pertanian tembakau di Lombok Timur telah berfluktuasi selama 15 tahun terakhir, Musim terbaik adalah pada tahun 2008 di mana total produksi mencapai 32 ribu ton dengan luas lahan 16.000 ha tetapi menurun dari 2011 hingga 2017. Kualitas tembakau ditentukan oleh kondisi cuaca, yang merupakan salah satu tantangan utama yang dihadapi oleh para petani di Lombok Timur. Tanaman tembakau tidak membutuhkan air ketika ditanam tetapi pada fase pertumbuhan tertentu ia membutuhkan air yang cukup, yang menentukan kualitasnya. Cuaca yang tidak bagus akan memengaruhi kualitas dan hasil produksi. Selain cuaca, kualitas tembakau juga ditentukan oleh varietas atau benih, dan masalah yang terjadi terkait dengan pilihan varietas. Sebagai contoh, satu masalah adalah ketika petani menggunakan varietas tembakaunya sendiri tanpa memperoleh informasi yang jelas dan akurat akan berakibat pada kualitas tembakau yang rendah. Di Kabupaten Lombok Timur terdapat perbedaan harga yang sangat besar antara tembakau berkualitas rendah yang dihargai hanya Rp 5.000/kg sedangkan tembakau kualitas terbaik dapat menghasilkan sekitar Rp 48.000/kg. Informasi tentang varietas sangat sulit diperoleh bagi petani yang tidak bergabung dalam kemitraan dengan industri atau petani mandiri.

Lebih dari 50% petani tembakau di Lombok Timur telah bermitra dengan tiga belas perusahaan sejak 2007. Industri tembakau di Lombok Timur dianggap tidak transparan dalam hal menentukan nilai dan harga. Berdasarkan informasi dari Kepala Bidang Perkebunan, Dinas Pertanian Lombok Timur selama pembahasan penetapan harga di beberapa perusahaan dengan petani, ditemukan bahwa tingkat harga ditentukan hanya oleh perusahaan, sementara petani tidak memiliki suara dan tidak ada pilihan selain menyetujui. Untuk mendapatkan keuntungan dari tanaman tembakau, petani di Lombok Timur membutuhkan modal untuk dapat lebih mengembangkan potensi mereka dalam pertanian tembakau. Masalah besar lain yang dihadapi petani adalah kesulitan dalam mengakses pinjaman. Bahkan ketika mereka memperoleh pinjaman, mereka terperangkap dalam sistem pinjaman yang tidak adil yang memengaruhi waktu atau fase penanaman tembakau, yang pada akhirnya memengaruhi kualitas daun tembakau.

Tabel 3.1 Perkembangan Usaha Tani Tembakau Kab. Lombok Timur 2005–2017

No	*Musim Tanam*	*Luas Areal (Ha)*	*Jumlah Produksi*	*Produktivitas (Ton/Ha)*	*Jumlah Petani (KK)*	*Jumlah Petani Binaan (Orang)*
1	2005	14,066,00	26,022,00	1,85	12,194	4,187
2	2006	14,875,00	26,954,00	1,81	12,845	4,582
3	2007	14,987,00	28,129,00	1,87	12,095	5,042
4	2008	16,667,86	32,551,94	1,95	12,426	5,301
5	2009	16,195,90	30,445,81	1,88	13,106	5,025
6	2010	16,833,25	25,085,51	1,49	13,870	4,876
7	2011	14,981,10	22,186,62	1,48	12,067	5,745
8	2012	17,552,45	27,130,00	1,54	32,242	4,892
9	2013	12,269,52	20,488,83	1,67	9,510	3,565
10	2014	15,375,66	20,676,40	1,34	11,435	4,096
11	2015	15,689,38	21,350,56	1,36	12,415	3,796
12	2016	15,789,17	20,782,31	1,62	12,509	4,245
13	2017	12,121,10	22,511,00	1,85	11,582	4,200

Sumber: Dinas Pertanian Kabupaten Lombok Timur 2018.

Tantangan Petani Terhadap Impor Tembakau

Tantangan yang dihadapi petani tembakau berkaitan dengan impor tembakau adalah daun tembakau tidak dibeli karena masih ada stok impor dalam jumlah besar di gudang pabrik rokok. Kebebasan impor telah memberikan peluang bagi pabrik rokok untuk menimbun daun tembakau, yang berdampak pada permintaan tembakau lokal. Misalnya, pada 2016 terjadi penurunan permintaan secara drastis. Petani menderita kerugian karena ketika mereka siap untuk memanen daun, mereka diberi tahu bahwa stok di gudang tembakau masih penuh, yang mengakibatkan harga jual rendah,

Prospek Tembakau Lokal untuk Menggantikan Tembakau Impor

Petani tembakau di Lombok Timur optimis dapat menggantikan tembakau impor. Berdasarkan data dari Kementerian Perdagangan, sebagian besar tembakau yang diimpor adalah varietas virginia, dan nyatanya tembakau virginia hanya dapat ditanam di Lombok. Pemerintah harus mengundang petani tembakau dan perwakilan industri rokok untuk memperbaiki masalah ketidakcocokan permintaan tembakau di Lombok Timur.

Oleh karena itu, untuk dapat menggantikan tembakau impor, produktivitas hasil tembakau di Kabupaten Lombok Timur harus ditingkatkan, kualitas daun ditingkatkan agar sesuai dengan daun impor, dan semua daun yang dihasilkan harus dibeli. Saat ini sebuah lembaga telah didirikan di Kabupaten Lombok Timur yang sedang melakukan penelitian tentang benih tembakau untuk meningkatkan kualitas untuk memenuhi standar internasional.

Petani tembakau di Lombok Timur menyambut baik kebijakan pembatasan impor. Pembatasan impor daun disambut oleh petani di Kabupaten Lombok Timur yang melihatnya sebagai peluang untuk mengoptimalkan pertanian tembakau yang akan berdampak pada peningkatan kesejahteraan petani. Petugas Penyuluh Pertanian bidang perkebunan telah menyampaikan informasi ini mengenai pembatasan impor di berbagai acara.

3.2 Kabupaten Bojonegoro

Kondisi Pertanian Tembakau

Produksi tembakau di Bojonegoro mengalami penurunan dari tahun ke tahun. Penurunan tersebut bisa dilihat dari kualitas, luas lahan dan jumlah produksi serta harga. Dalam 10 tahun terakhir, area yang ditanami tembakau telah menyusut dari 20.000 hektar (ha) menjadi 9.000 ha pada tahun 2017. Penyusutan area budidaya ini memiliki dampak negatif pada produksi setiap tahun. Di Bojonegoro, lahan budidaya tembakau juga merupakan daerah penanaman padi yang menghasilkan kadar klorin yang tinggi (dua kali setahun tanah ditanami padi dan tembakau hanya sekali), Kandungan klorin yang tinggi berdampak pada kualitas tembakau di Kabupaten Bojonegoro. Selain itu, untuk mengurangi biaya, petani sering kali tidak mengikuti saran teknis dan prosedur pasar, sebaliknya melakukan pemanenan daun tembakau muda, atau pascapanen petani mencampurkan tembakau kualitas rendah dengan kualitas tinggi untuk dijual yang mengakibatkan pabrik rokok tidak mau membeli tembakau dari petani di Kabupaten Bojonegoro.

Kemitraan antara petani dan industri saat ini di Kabupaten Bojongoro hanya dengan satu perusahaan, (anak perusahaan Sampoerna), tidak ada perusahaan lain yang memiliki kemitraan penuh. Kualitas tembakau yang buruk selain memengaruhi kemitraan juga memengaruhi harga daun. Pada 2016, harga tembakau hanya Rp 12.000/kg–Rp 15.000/kg. Bahkan di universitas, penelitian tentang tembakau tidak lagi diminati dan penelitian-penelitian tentang tembakau diarahkan ke komoditas lain selain tembakau.

Persepsi Impor Tembakau

Petani memiliki persepsi bahwa selama ada peluang untuk mengimpor, industri tembakau akan terus mengimpor, karena impor menawarkan harga rendah dan lebih banyak pilihan untuk kualitas. Negara-negara seperti India dan China menjual tembakau virginia dengan kualitas yang sama tetapi dengan harga lebih murah, Di Kabupaten Bojonegoro, bahkan ketika daerah yang ditanami tembakau sekitar

18.000 hingga 20.000 hektar, industri sudah beralih ke daun tembakau impor. Sekarang dengan tanaman yang hanya menempati sekitar 4.000 hektar, industri rokok akan lebih meningkatkan impor daun tembakau.

Prospek dan Tantangan Tembakau Lokal untuk Menggantikan Tembakau Impor

Tembakau yang ditanam di Bojonegoro tidak dapat menggantikan kebutuhan tembakau impor karena alasan berikut:

- Jenis tembakau yang diimpor berbeda dengan yang dapat ditanam di Bojonegoro.
- Tembakau impor memiliki harga lebih rendah daripada tembakau yang ditanam di Bojonegoro.
- Kualitas tembakau yang ditanam secara lokal saat ini tidak dapat bersaing dengan tembakau impor. Kualitas buruk ini disebabkan oleh banyak faktor, termasuk teknik penanaman, cara panen, waktu musim, dll.
- Area terbatas di bawah budidaya tembakau dan jumlah rendah yang diproduksi saat ini tidak dapat menggantikan tembakau impor yang dibutuhkan oleh industri.
- Belum ada intervensi pemerintah untuk memastikan tembakau lokal diserap oleh pasar lokal.

3.3 Kabupaten Lumajang

Kondisi Pertanian Tembakau

Petani tembakau menghadapi harga tembakau yang rendah. Produksi tembakau di Kabupaten Lumajang sudah menurun karena harga tembakau yang rendah dan petani beralih menanam komoditas lain seperti jagung. Selama musim panen tembakau, harganya menjadi turun dan tidak pasti dikarenakan pengkategorian daun-daun pada tingkatan yang lebih rendah yang menyebabkan orang-orang yang menerima harga rendah, memiliki beberapa tingkatan tembakau merugikan petani, tetapi di sisi lain menguntungkan pabrik-pabrik rokok. Grader mengklasifikasikan tembakau menjadi 8 kelas: kelas

A (terendah) hingga kelas H (tertinggi), Banyaknya grade yang menentukan kualitas tembakau membuat petani tidak memiliki posisi tawar. Mereka menerima harga tembakau yang ditentukan oleh grader.

Kondisi cuaca dan penyakit tembakau menyebabkan kualitas menurun. Selain harga tembakau yang tidak pasti, petani menghadapi masalah cuaca, terutama curah hujan yang tinggi yang menyebabkan daun tembakau berkualitas rendah yang pada akhirnya menyebabkan harga tembakau turun. Selain hujan, hama dan penyakit tembakau juga menyebabkan kerusakan pada daun tembakau yang tidak dapat dijual.

Kemitraan[1] petani tembakau burley dengan industri tembakau menjamin mereka memiliki pembeli yang siap. Tanah di Kabupaten Lumajang cocok untuk budidaya tembakau burley. Untuk menanam tembakau burley, petani di Kabupaten Lumajang telah bermitra dengan perwakilan pabrik rokok. Kemitraan dengan pabrik rokok memudahkan petani menjual tembakau setelah panen. Petani yang menanam tembakau jenis lain umumnya petani mandiri dan tidak bermitra dengan pabrik rokok. Oleh karena itu, petani mandiri tidak diwajibkan untuk menjual tembakau mereka ke perusahaan rokok tertentu.

Persepsi tentang Tembakau Impor

Impor tembakau merugikan petani karena tembakau impor lebih murah. Tembakau impor berdampak negatif pada petani tembakau lokal di Kabupaten Lumajang. Pabrik rokok memilih tembakau impor karena harganya lebih murah. Misalnya, tembakau lokal kurang kompetitif

1 Dalam sistem kemitraan, petani tembakau dan pabrik rokok atau perwakilan pabrik rokok menandatangani kontrak. Petani tembakau akan mendapat manfaat seperti pinjaman untuk membeli benih, pupuk, pestisida, dll dan bantuan teknis untuk menanam tembakau. Mereka membayar pinjaman setelah waktu panen. Petani tembakau hanya dapat menjual tembakau ke perusahaan berdasarkan harga yang disepakati sebagaimana tercantum dalam kontrak. Petani tembakau tidak dapat menjual tembakau ke perusahaan atau pedagang lain yang menawarkan harga lebih tinggi. Namun, beberapa petani mengeluh bahwa mereka menerima harga yang lebih rendah daripada mereka yang tidak bergabung dalam kemitraan. Kontrak ini berlaku setidaknya untuk 1 musim tanam.

dibandingkan dengan tembakau impor yang lebih murah dari China. Di China, produksi tembakau dilakukan dalam skala besar yang dikelola melalui perusahaan milik negara, sementara di Indonesia petani tembakau menanamnya secara tradisional. Untuk menyerap tembakau lokal, industri tembakau menurunkan harga dengan menciptakan banyak grade, sehingga harga tembakau rendah diterima oleh petani. Tembakau impor pasti akan mengurangi harga tembakau lokal yang pada gilirannya menyebabkan petani kurang tertarik untuk menanam tembakau. Petani tembakau berpendapat bahwa pabrik rokok menolak untuk membeli tembakau lokal dari petani karena tembakau impor telah mengisi penuh gudang persediaan. Para petani menyarankan agar industri rokok membeli semua tembakau lokal terlebih dahulu sebelum melakukan impor tembakau.

Prospek dan Tantangan Tembakau Lokal untuk Menggantikan Tembakau Impor

Petani mengatakan tembakau burley yang ditanam di Kabupaten Lumajang berpotensi menggantikan tembakau impor. Kabupaten Lumajang adalah salah satu kabupaten di Jawa Timur yang cocok untuk menanam tembakau burley selain Kabupaten Jember. Meskipun ada potensi bagi Kabupaten Lumajang untuk menjadi pusat tembakau burley di Jawa Timur dan menggantikan tembakau impor, tetapi saat ini tidak ada dukungan yang memadai. Menurut petani masalahnya adalah apakah pabrik rokok berkomitmen untuk membeli tembakau petani lokal karena mereka lebih suka tembakau dari China yang mereka klaim memiliki kualitas lebih tinggi.

3.4 Kabupaten Malang

Kondisi Pertanian Tembakau

Produksi tembakau menurun karena petani beralih ke tanaman lain. Produksi tembakau menurun tidak hanya karena harga tembakau yang rendah, tetapi juga karena kebijakan pemerintah daerah yang mengharuskan petani menanam padi, jagung, kedelai, bawang merah

dan cabai sebagai tanaman prioritas. Lahan yang digunakan untuk menanam tembakau juga digunakan untuk menanam tanaman lain sehingga tidak ada peningkatan luas lahan untuk menanam tembakau.

Petani yang bergabung dengan program kemitraan dengan pabrik rokok tembakaunya dihargai dengan harga murah. Seperti di Kabupaten Lumajang, masalah utama yang dihadapi petani tembakau di Kabupaten Malang adalah rendahnya harga daun tembakau. Harga daun tembakau ditentukan oleh grader yang menilai aroma dan rasa tembakau secara subjektif, sehingga petani tidak memiliki posisi tawar ketika menjual tembakau mereka sendiri. Petani yang bergabung dalam kemitraan dengan industri biasanya mendapatkan harga lebih rendah dibandingkan dengan petani mandiri. Petani yang berpartisipasi dalam kemitraan juga harus mengembalikan modal yang mereka pinjam ke pabrik rokok.

Kemitraan antara petani dan pabrik rokok masih belum saling menguntungkan. Dalam program kemitraan, petani menerima bimbingan dari petugas lapangan perusahaan tembakau–mulai dari menanam tembakau hingga panen. Namun, masih ada kelemahan dalam kemitraan dan beberapa petani telah menjual tembakau mereka ke pabrik rokok lain, bukan dalam kemitraan.

Grader memiliki peran penting dalam menilai petani tembakau tetapi bekerja untuk memberi manfaat bagi industri tembakau. Kualitas tembakau ditentukan grader yang menilai tembakau berdasarkan aroma dan rasa tembakau yang akan dijual petani kepada perusahaan rokok. Berdasarkan penilaian subjektif grader, harga tembakau ditetapkan. Namun, masih belum ada teknologi untuk mengganti grader dalam menentukan kualitas tembakau secara objektif. Grader ini bekerja untuk pabrik rokok dan ia bekerja untuk keuntungan perusahaan rokok, bukan kesejahteraan petani.

Adanya perantara yang menyebabkan harga tembakau menjadi murah. Selain grader, jasa perantara dalam perdagangan tembakau menjadi salah satu alasan mengapa harga tembakau menjadi rendah, karena rantai perdagangan tembakau menjadi panjang. Petani tidak bisa menjual langsung ke pabrik rokok, harus melalui perantara (Gambar 4.3). Keberadaan perantara ini diperlukan oleh pabrik

rokok agar dapat memperoleh tembakau yang mutunya bagus dan menghindari kerugian dari "pemalsuan" tembakau.

Gambar 3.1 Mata Rantai Tata Niaga Tembakau dari Petani Hingga ke Pabrik Rokok

Impor Tembakau Digunakan untuk Campuran dalam Pembuatan Rokok

Jenis tembakau untuk bahan baku rokok berbeda-beda fungsinya. Tembakau yang merupakan bahan baku rokok kretek dan rokok putih dapat dikelompokkan menjadi tiga yaitu:

a. *Flavor grade* (pembawa rasa dan aroma). Yang termasuk dalam tembakau *flavor grade* adalah tembakau temanggung, tembakau viginia fc (*flue cured*) mutu tinggi, tembakau burley mutu tinggi, tembakau oriental dan kasturi. Tembakau virginia fc dan burley serta oriental masih harus diimpor dari Amerika, Brazil dan Zimbabwe, sedangkan tembakau oriental diimpor dari Turki dan Yunani. Tembakau jenis *flavor grade* selain asapnya bersifat aromatis, juga bersifat iritatif pada tenggorokan.

b. *Modifier grade* (tembakau penyelaras). Tembakau ini mempunyai rasa tidak terlalu kuat tapi jika dicampur dengan racikan tembakau *flavor grade* di atas sifat iritatifnya akan menurun. Yang termasuk jenis tembakau penyelaras adalah tembakau rajangan madura, tembakau paiton, dan tembakau oriental mutu rendah.

c. *Filler grade* (tembakau pengisi). Tembakau ini diperlukan untuk melengkapi satu batang rokok dengan ukuran ideal tanpa memengaruhi rasa dan aroma asap yang sudah terbentuk. Jenis tembakau pengisi antara lain rajangan virginia, virginia fc yang diimpor dari Tiongkok.

Pabrik rokok menentukan daun yang digunakan–tergantung pada impor. Meskipun petani adalah bagian penting dari rantai tata niaga tembakau, namun industri tembakaulah yang menentukan daun yang dibutuhkan untuk pembuatan rokok dengan tetap menjaga harga tetap rendah. Berikut adalah alasan pabrik tembakau melakukan impor:

a. Budidaya tembakau merupakan kegiatan padat karya sementara produksi rokok padat modal membutuhkan teknologi tinggi, yang mendorong biaya naik. Untuk mengurangi biaya, lebih murah mengimpor tembakau,
b. Kebutuhan tembakau untuk pabrik yang sering berubah-ubah, tergantung rokok yang akan dibuat, biasanya saosnya yang berbeda, saos ini memerlukan tembakau burley yang banyak, yang belum bisa dipenuhi di dalam negeri, dan
c. Tembakau virginia yang ditanam di Bojonegoro dan Lombok Timur tidak bisa dibuat filler kecuali 2-3 daun bawah yang tipis-tipis, sehingga hasilnya pasti masih kurang, sehingga tetap harus impor.

Prospek dan Tantangan Tembakau Lokal untuk Menggantikan Tembakau Impor

Untuk mengganti tembakau impor, budidaya tembakau harus ditinjau terlebih dahulu. Budidaya tembakau harus memperhitungkan banyak faktor termasuk, musim tanam, cuaca, kondisi tanah, pengendalian hama, dan harga. Tinjauan produksi tembakau lokal dan kesejahteraan pertanian harus dilakukan untuk merasionalisasi dengan mengganti tembakau impor. Ada beberapa jenis tembakau yang tidak dapat ditanam secara lokal atau tidak cocok dengan apa yang digunakan oleh pabrik rokok seperti tembakau Virginia kualitas tinggi, oriental berkualitas tinggi dan burley berkualitas tinggi. Untuk mengurangi impor, Pemerintah bisa mengembangkan tembakau filler di daerah Jawa Timur, Jawa Tengah dan Sulawesi Selatan, karena daerah ini sudah berpengalaman mengembangkan tembakau filler.

Saat ini beberapa petani tembakau berada pada posisi yang lemah karena perusahaan rokok mengeksploitasi para petani. Peran pemerintah untuk mengatur industri dan melindungi petani menjadi penting.

Pemerintah harus memberlakukan kebijakan untuk melindungi petani seperti menetapkan harga minimum daun tembakau.

Selain itu, pemerintah daerah dapat memanfaatkan Dana Bagi Hasil Cukai Tembakau (DBHCHT) sebesar 2% yang dialokasikan untuk peningkatan bahan baku (yaitu tembakau). Berdasarkan UU 39/2007, penerimaan dari cukai tembakau harus didistribusikan ke provinsi penghasil tembakau. DBHCT dapat dioptimalkan untuk digunakan membantu petani tembakau.

3.5 Pembelajaran dari Pertanian Tembakau

- Produktivitas pertanian tembakau menurun di empat wilayah studi. Di beberapa daerah, petani beralih dari tembakau ke tanaman lain karena beberapa faktor termasuk harga tembakau yang rendah dan impor tembakau.
- Pabrik rokok tembakau tidak memberikan informasi stok tembakau secara akurat dan transparan di gudang mereka dan grader tembakau yang mereka gunakan. Praktik yang tidak transparan ini telah mengakibatkan kesalahan persepsi di kalangan petani bahwa tembakau mereka berkualitas rendah sementara tembakau impor lebih unggul, dan bahwa petani harus menerima harga rendah.
- Kemitraan dengan pabrik rokok yang diharapkan dapat menyelesaikan masalah petani belum diimplementasikan dengan baik di Jawa Timur. Beberapa petani tidak mendapat manfaat dari kemitraan karena mereka menerima harga lebih rendah dibandingkan dengan mereka yang tidak bergabung dalam kemitraan. Mereka diharuskan membayar kembali pinjaman modal dari industri tembakau, sehingga mereka menerima sedikit untung atau tanpa keuntungan sama kali (rugi).
- Petani tembakau sebagian besar terjebak dalam utang untuk membiayai penanaman tembakau mereka dan membutuhkan banyak uang untuk mulai menanam dan merawat tanaman tembakau.
- Petani rentan terhadap kekuatan pasar dan bersaing dalam lingkungan yang dikendalikan bukan oleh mereka tetapi oleh pabrik rokok.

- Peraturan Menteri Perdagangan untuk membatasi impor tembakau adalah kesempatan mengkaji kembali peraturan tersebut dan meningkatkan kesejahteraan petani tembakau dan memberikan dukungan dalam membantu mereka untuk beralih ke tanaman pengganti yang menghasilkan pendapatan yang lebih tinggi.
- Kajian ini telah mengidentifikasi daerah-daerah yang saat ini ditanami tembakau yang tidak menghasilkan keuntungan bagi petani sebaiknya diganti dengan tanaman yang cocok dan menghasilkan keuntungan yang lebih tinggi.

BAB 4
KEBIJAKAN TARIF DAN NON-TARIF TENTANG TOBACCO

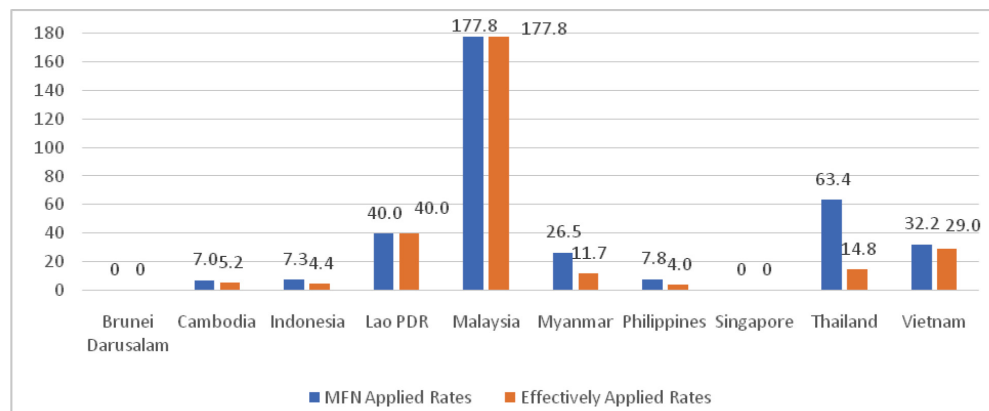
4.1 Hambatan Tarif: Kesempatan Mengeluarkan Tembakau dari Perjanjian Perdagangan Bebas

Tujuan dari perjanjian perdagangan bebas adalah untuk meningkatkan pasokan dan permintaan produk dan jasa. Peningkatan pasokan akan mengurangi harga, memberi manfaat bagi konsumen, dan pada akhirnya meningkatkan permintaan. Perjanjian perdagangan multilateral yang diikuti Indonesia adalah Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN (AFTA) dan Wilayah Perdagangan Bebas China-ASEAN (ACFTA). Dalam perjanjian perdagangan bebas, tarif impor produk akan dikurangi hingga 0%. Apakah ini berlaku untuk tembakau?

AFTA disetujui pada tahun 1992 pada pertemuan tingkat tinggi kepala pemerintahan ASEAN di Singapura. Negara anggota ASEAN sepakat untuk menghilangkan hambatan perdagangan pada hampir semua produk dan jasa, termasuk tembakau dan produk tembakau. Semua produk manufaktur dan pertanian termasuk dalam liberalisasi perdagangan dengan tarif mulai dari 0% hingga 5%.

AFTA hanya berlaku untuk tembakau dan tidak berlaku untuk produk tembakau (rokok). Di Indonesia, tarif impor tembakau dari negara-negara anggota AFTA dikurangi menjadi 5% dan selanjutnya akan dikurangi menjadi 0%. Namun, berdasarkan Rapat Terbatas Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian dengan Kementerian Perdagangan dan Kementerian Perindustrian (Desember 2017), bea masuk untuk impor tembakau akan dinaikkan di atas 5%, tetapi jumlah

kenaikannya belum diputuskan.[1]

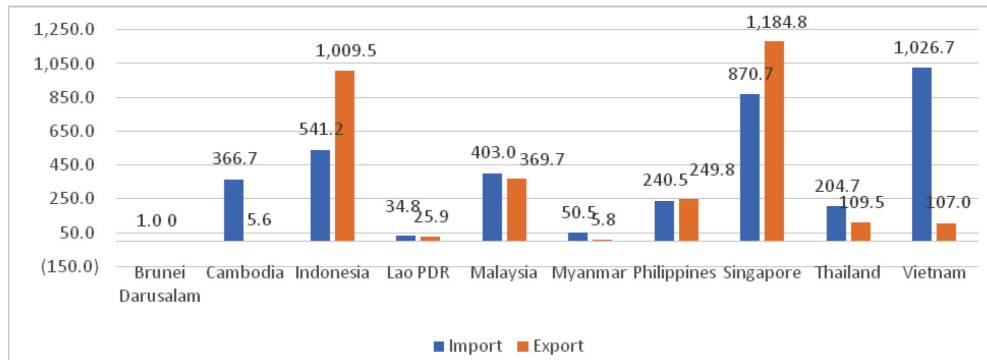
Dibandingkan dengan bea impor dari negara-negara ASEAN lainnya, bea impor Indonesia untuk tembakau relatif lebih rendah, Menurut Vigato dan Kravchenko (2018), Malaysia menerapkan tingkat efektif tembakau tertinggi, yaitu 177,8%, Laos 40% dan Vietnam 29%, Di sisi lain, Singapura dan Brunei memberlakukan bea masuk 0% untuk tembakau (Gambar 4.1).

Gambar 4.1 Tarif Bea Masuk Tembakau di Negara-negara ASEAN (tarif advalorem dalam %)

MFN: most favoured nation.

Sumber: Vigato dan Kravchenko (2018), ESCAP Trade Insight No, 1 based on data from World Integrated Trade Solution (WITS), for Indonesia, Malaysia and Philippines data from 2013, Brunei Darusalam 2014, Cambodia, Lao PDR, Myanmar, Singapore, Thailand and Vietnam for 2015.

Di kawasan ASEAN, total impor tembakau bernilai US$ 3,739 juta (8,6% dari impor dunia) sementara ekspor tembakau bernilai US$ 3,067 juta (7,4% dari ekspor dunia). Tembakau sebagian besar diekspor oleh Singapura dan Indonesia, masing-masing bernilai US$ 1,185 miliar dan US$ 1,009 miliar. Indonesia lebih banyak mengekspor tembakau daripada mengimpor di kawasan ASEAN, tetapi Indonesia juga mengimpor sejumlah besar tembakau dari negara-negara di luar ASEAN seperti China, Brazil dan India. Di ASEAN, importir tembakau terbesar adalah Vietnam dan Singapura,

1 https://breakingnews.co.id/read/pemerintah-berencana-naikkan-tarif-bea-masuk-tembakau-impor diakses tanggal 26 Desember 2018.

masing-masing US$ 1,026,7 juta dan US$ 870,7 juta. Dengan bea masuk 0%, tembakau diimpor ke Singapura dan diekspor kembali ke negara-negara ASEAN lainnya (Gambar 4.2).

Gambar 4.2 Ekspor dan Impor Tembakau di Negara-negara ASEAN, 2016 (dalam juta $US)

Sumber: Vigato dan Kravchenko (2018), ESCAP Trade Insight No, 1 from UN COMTRADE and ITC.

Selain AFTA, Indonesia bersama dengan negara-negara ASEAN menandatangani perjanjian perdagangan bebas dengan China, yang dikenal sebagai Kawasan Perdagangan Bebas China-ASEAN (ACFTA) yang disepakati pada tahun 2010 untuk liberalisasi penuh negara-negara ASEAN, kecuali Kamboja, Laos, Vietnam dan Myanmar, yang mulai berlaku pada tahun 2015. Dalam kerangka ACFTA, tembakau termasuk dalam daftar sensitif dengan tarif berikut:

- 2015-2017 tarif sebesar 10%
- 2018 tarif sebesar 5%.[2]

Ada 5 jenis tembakau dengan pengurangan tarif 5% pada 2018, yaitu:

- *Flue-cured tobacco, not stemmed/stripped*
- *Tobacco other than flue-cured, not stemmed/stripped*
- *Flue-cured tobacco, partly or wholly stemmed/stripped*
- *Tobacco other than flue-cured, partly or wholly stemmed/stripped*
- *Tobacco refuse*

2 asean.org/storage/2012/10/China-ACFTA-Tariff-Reduction-Schedule-China201501.xls

Tembakau seharusnya dikecualikan dalam AFTA dan ACFTA. Mengingat tembakau memiliki efek buruk pada kesehatan, memperlakukan tembakau seperti produk lain dalam perjanjian perdagangan bebas akan membuat rokok lebih murah dan lebih terjangkau bagi anak-anak dan remaja, yang pada gilirannya meningkatkan konsumsi rokok.

Tembakau dan alkohol harus memiliki perlakuan yang sama di AFTA. Produk alkohol dalam skema AFTA termasuk dalam General Exception (GE) List,[3] yang berarti mereka tidak termasuk di antara produk yang dikenakan tarif 0% untuk melindungi kesehatan masyarakat. Tembakau harus diperlakukan dengan cara yang sama seperti alkohol dan dimasukkan dalam daftar GE karena keduanya berbahaya bagi kesehatan masyarakat. Dalam kasus AFTA, negara-negara anggota dapat memutuskan apakah mereka ingin mengategorikan tembakau dalam daftar sensitif atau GE. Butuh waktu untuk mengimplementasikannya karena perlu ada lebih banyak negosiasi dengan negara-negara anggota AFTA dan meratifikasi perjanjian baru di masing-masing negara, Dalam penelitiannya, Sarntisart (2006) menyatakan:

> *"... the inclusion of tobacco in the AFTA's CEPT scheme is an important lesson for all countries and the mistake should not be repeated in FTAs with other countries, especially China and India".*[4]

Sejak 2005, sembilan dari sepuluh negara ASEAN telah menjadi anggota pada Konvensi Kerangka Kerja WHO tentang

---

3 Ada 4 kategori jadwal untuk mengurangi tarif di AFTA yang berbeda di seluruh produk dan negara anggota yaitu Inclusion List (IL), Temporary Exclusion List (TEL), Sensitive List (SL), and General Exception List (GEL). Produk di IL harus menjalani liberalisasi segera yang berarti tarifnya nol. Produk dapat secara sementara dikecualikan dari Inclusion List dan ditempatkan pada Temporary Exclusion List (TEL) namun mereka harus kembali ke IL untuk proses liberalisasi. SL termasuk produk pertanian yang tidak diproses. GEL mencakup sejumlah produk yang secara permanen dikeluarkan dari area perdagangan bebas untuk perlindungan keamanan nasional, moral publik, kehidupan manusia, hewan dan tumbuhan, kesehatan, dan barang-barang bernilai artistik, historis, dan arkeologis (Sarntisart, 2006).

4 Sarntisart, I. *ASEAN Regional Summary Report: AFTA and Tobacco*. Faculty of Economics Chulalongkorn University, Bangkok, Thailand, 2016.

Pengendalian Tembakau (FCTC) dan telah berkomitmen untuk mengurangi penggunaan tembakau dan tidak memberikan insentif untuk mempromosikan bisnis tembakau. Walaupun Indonesia bukan merupakan anggota FCTC, Indonesia telah berkomitmen untuk mengurangi penggunaan tembakau di bawah Tujuan Pembangunan Berkelanjutan PBB (SDG), Perkembangan ini menempatkan negara-negara ASEAN dalam lingkungan yang kondusif untuk meninjau kembali perdagangan tembakau di AFTA dan mempertimbangkan untuk menempatkan tembakau dalam daftar sensitif dan menghapus tarif 0% yang sebelumnya disetujui oleh negara-negara anggota.

Dalam kerangka ACFTA, upaya untuk menegosiasikan kembali perjanjian perdagangan pernah menjadi wacana Pemerintah Indonesia karena perjanjian ini akan membuat Indonesia rentan dibanjiri produk-produk murah dari China yang dapat menyebabkan banyak industri terpengaruh. Namun, isu mengenai perdagangan tembakau belum mendapat perhatian seperti itu, Indonesia adalah salah satu importir tembakau terbesar dari China. Dengan perjanjian ACFTA, harga tembakau dari China lebih murah, namun, wacana renegosiasi akhirnya tidak berlanjut.

Klausul amandemen dalam Pasal 14 Kerangka Perjanjian ACFTA memungkinkan untuk negosiasi ulang: "*The provisions of this Agreement may be modified through formal amendments agreed upon by Parties."* (Ketentuan-ketentuan Perjanjian ini dapat dimodifikasi melalui amandemen formal yang disepakati oleh Para Pihak). Oleh karena itu, perjanjian perdagangan ini dapat diamandemen atau direvisi dengan persetujuan tertulis dari para pihak penandatangan. Setelah negara-negara anggota ASEAN sepakat sebagai wilayah untuk meninjau kembali perdagangan tembakau di AFTA, maka yang tersisa negosiasi ulang dengan China,

Tahun ini, Indonesia menandatangani Perjanjian Perdagangan Preferensial Indonesia-Pakistan (IP-PTA), yang akan meningkatkan impor dari Pakistan untuk berbagai produk termasuk tembakau, IP-PTA akan mengurangi tarif menjadi 0% pada 20 jenis tarif termasuk tembakau dari Pakistan pada akhir 2018. Perjanjian tersebut ditandatangani pada Januari 2018 dan menurut Menteri Perdagangan,

notifikasi untuk menyetujui konsesi bea masuk akan dikeluarkan pada akhir bulan November. Perjanjian dengan Pakistan ini akan berkontribusi pada peningkatan impor tembakau ke Indonesia dengan biaya lebih murah dan harga lebih murah untuk daun tembakau yang diproduksi secara lokal.[5]

4.2 Hambatan Non-Tarif

Tinjauan terhadap Peraturan Menteri Perdagangan No. 84 tahun 2017 tentang pembatasan impor tembakau–ditangguhkan karena ditentang oleh industri rokok. Peraturan Menteri Perdagangan No, 84 tahun 2017 disusun dengan tujuan memaksimalkan penyerapan tembakau lokal sebagai bahan baku oleh industri rokok, untuk meningkatkan standar kualitas tembakau dan meningkatkan daya saing Indonesia dalam perdagangan internasional. Dengan ketentuan ini, produsen tidak lagi dapat mengimpor tembakau secara bebas dan lisensi impor hanya dikeluarkan oleh Kementerian Perdagangan dengan rekomendasi dari Kementerian Pertanian. Namun, tidak ada konsensus dari seluruh Pemerintah tentang Peraturan tersebut. Segera setelah Peraturan itu diterbitkan, Menteri Koordinator Bidang Perekonomian melalui surat resmi (S-310/M. EKON/11/2017) meminta Kementerian Perdagangan untuk menunda pelaksanaan Peraturan Menteri Perdagangan No. 84/2017.

Pihak yang menentang peraturan tersebut adalah termasuk Kementerian Perindustrian[6] dan industri rokok, yang diwakili oleh Gaprindo.[7] Gaprindo, yang mewakili perusahaan-perusahaan tembakau transnasional, seperti Philip Morris International dan British American Tobacco, yang bergantung pada tembakau impor, paling terpengaruh dan mereka mengambil sikap menentang mereka kepada pers,[8,9] mengatakan pembatasan impor tidak tepat dan akan

5 https://www.thenews.com.pk/print/390534-indonesia-vows-tariff-concessions-by-november-end
6 https://industri.kontan.co.id/news/kemenperin-khawatir-permendag-84-sulitkan-industri
7 https://industri.kontan.co.id/news/gaprindo-minta-permendag-84-dikaji-ulang
8 https://www.liputan6.com/bisnis/read/3185029/pengusaha-tak-sepakat-pembatasan-impor-tembakau
9 https://industri.kontan.co.id/news/gaprindo-minta-permendag-84-dikaji-ulang

berdampak negatif pada investasi dan lingkungan bisnis. Peraturan Menteri Perdagangan ini dianggap tidak mempertimbangkan kondisi di lapangan yang tidak menghasilkan cukup tembakau untuk memenuhi kebutuhan industri rokok.[10] Di sisi lain, para petani tembakau berharap bahwa Peraturan Menteri Perdagangan No. 84/2017 akan segera diimplementasikan karena pembatasan impor akan melindungi petani lokal.[11,12]

Kurangnya Koherensi Kebijakan antara Paket Kebijakan Ekonomi (PKE) dan Peraturan Menteri Perdagangan 84/2017

Tembakau adalah salah satu komoditas yang termasuk dalam pembatasan impor dalam Peraturan Menteri Perdagangan No. 84/2017. Fungsi utama dari implementasi pembatasan ini adalah untuk melindungi kepentingan nasional. Namun, membatasi impor dianggap sebagai tindakan 'ekstrem' dan dianggap sebagai hambatan bagi bisnis rokok. Paket Kebijakan Ekonomi ke-15 (PKE) menyatakan jumlah pembatasan impor akan dikurangi untuk memfasilitasi lebih banyak perdagangan internasional. Selain itu, mengingat tingginya permintaan bahan baku impor, karena tidak dapat diproduksi di dalam negeri atau tidak memenuhi spesifikasi yang diinginkan, impor akan mempertahankan kelangsungan produksi industri skala kecil dan menengah.

Beberapa artikel dari Peraturan Menteri Perdagangan No. 84/2017 ditinjau dan kelemahannya diuraikan di bawah ini:

Pasal 3

1 Impor Tembakau sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dilakukan berdasarkan rencana kebutuhan Tembakau yang disusun dengan memperhatikan ketersediaan Tembakau lokal dan varietas yang tidak dibudidayakan di Indonesia,

10 https://industri.kontan.co.id/news/gaprindo-minta-permendag-84-dikaji-ulang
11 https://nasional.kompas.com/read/2018/03/29/20443681/dukungan-untuk-perlindungan-tembakau-lokal
12 https://jatengprov.go.id/publik/petani-tembakau-berharap-permendag-84-2017-segera-diaplikasikan/

2 Rencana kebutuhan Tembakau ditentukan dan disepakati dalam rapat koordinasi antar kementerian/lembaga terkait

Komentar terhadap Pasal 3 adalah sebagai berikut:

a) Elemen perencanaan dapat diimplementasikan jika pemerintah memiliki informasi yang akurat dan dapat diandalkan mengenai jenis dan jumlah tembakau lokal yang tersedia dan tembakau impor. Berdasarkan penelitian ini, tidak ada sistem di tempat untuk memberikan informasi ini, Juga, industri rokok, berdasarkan wawancara dengan petani dan pejabat pemerintah, tidak memberikan informasi yang jelas cadangan daun tembakau dan berapa banyak daun tembakau impor yang dibutuhkan. Mengingat kontrol industri tembakau terhadap perdagangan dan pembatasan pemerintah, mungkin akan sulit untuk menerapkan klausul ini.
b) Tidak jelas bagaimana unsur-unsur tembakau akan diuji karena tidak ada penjelasan konkret tentang metode pengujian atau rencana tentang bagaimana hal ini akan dilakukan.

Pasal 6 ayat 2

Menteri dapat memberikan mandat penerbitan Persetujuan Impor sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Direktur Jenderal.

Unsur pemberian mandat akan dilaksanakan hanya jika Direktorat Jenderal yang ditunjuk memiliki sumber daya manusia yang memadai**.**

Pasal 7 ayat 1 huruf c

Surat pernyataan bermeterai cukup yang memuat keterangan mengenai rencana impor sesuai kebutuhan riil industri dan pernyataan tidak akan memperdagangkan dan/atau memindahtangankan Tembakau yang diimpor kepada pihak lain.

Pemerintah tidak memiliki pengetahuan yang cukup tentang kebutuhan riil industri rokok, rencana impornya berdasarkan kebutuhan nyata, atau bagaimana memverifikasi kebutuhan ini.

Pasal 17 ayat 1

Importir Tembakau wajib menyampaikan laporan pelaksanaan Impor Tembakau kepada Menteri setiap bulan paling lambat tanggal 15

(lima belas) bulan berikutnya, dengan tembusan disampaikan kepada Direktur Jenderal dan Direktur Jenderal Perkebunan, Kementerian Pertanian.

Meskipun kerangka waktu untuk pengajuan laporan bulanan dari importir dinyatakan, namun tidak ada penjelasan untuk ketidakpatuhan atau keterlambatan pengajuan laporan. Untuk memproses laporan tepat waktu setiap bulan, Kementerian Perdagangan harus memiliki sistem pemrosesan yang efisien yang saat ini tidak ada.

Larangan terbatas untuk Produk Impor

Tembakau tidak termasuk dalam batasan produk terbatas untuk impor. Produk lain yang saat ini termasuk dalam daftar pembatasan produk adalah beras, gula, garam, tekstil, hortikultura, obat tradisional, dan lainnya, Petugas bea cukai akan memeriksa dokumen produk impor yang dikategorikan sebagai produk terlarang untuk memastikan importir memenuhi persyaratan impor/ekspor. Pemeriksaan produk terbatas adalah bagian dari prosedur yang dilakukan oleh petugas Pabean di daerah perbatasan.[13]

Fungsi utama dari penerapan kebijakan produk terbatas adalah untuk melindungi kepentingan nasional. Tujuan pengawasan terbatas untuk memeriksa barang-barang yang dibatasi atau dilarang oleh peraturan kementerian atau lembaga. Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) memungkinkan negara-negara anggotanya untuk menerapkan kebijakan produk terbatas untuk tujuan tertentu seperti perlindungan keamanan nasional, mencegah penipuan, serta tindakan untuk melindungi manusia, hewan, pertumbuhan dan kesehatan lingkungan. Walaupun tembakau bukan komoditas keamanan nasional, namun tembakau merupakan produk yang berbahaya bagi kesehatan dan menyebabkan lebih dari 200.000 kematian di negara ini setiap tahun.

Karena ada banyak produk terbatas dalam daftar, ini dianggap menghambat bisnis dan industri terutama yang membutuhkan bahan baku dari luar negeri, Kementerian Perdagangan akan mengurangi

13 INSWMagz. Lartas Menjaga dan Melindungi. Edisi ke 3 Semester 2. Kementerian Keuangan RI. 2017.

prosedur perizinan untuk mempermudah perdagangan produk internasional.

Mengingat tingginya permintaan bahan baku impor untuk kebutuhan industri yang tidak dapat diproduksi di dalam negeri atau belum memenuhi spesifikasi yang diinginkan, impor ini diperlukan untuk menjaga kelangsungan proses produksi industri skala kecil, Kementerian Perdagangan berkoordinasi dengan kementerian/lembaga untuk memfasilitasi kebijakan produk terbatas untuk merevisi Peraturan Menteri Perdagangan.

Kementerian Pertanian menyambut positif Peraturan Menteri Perdagangan 84/2017 dengan menyusun peraturan tentang Rekomendasi Impor Tembakau. Kementerian Pertanian dalam Peraturan Menteri Perdagangan 84/2017 diamanatkan untuk menerbitkan rekomendasi impor produk tembakau. Rekomendasi tersebut adalah bahwa surat dikeluarkan oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk yang akan berisi penjelasan teknis tentang produk tembakau impor. Kementerian Pertanian, melalui surat rekomendasi ini, akan melampirkan bukti penyerapan tembakau lokal. Berdasarkan FGD dengan Kementerian Pertanian yang diadakan pada Mei dan Juli 2018, Kementerian Pertanian akan mengeluarkan prosedur penyerapan tembakau lokal dengan membandingkan impor tembakau dengan perbandingan 1: 2.

4.3 Langkah ke Depan

Upaya mengurangi tembakau impor melalui kebijakan perdagangan internasional, yaitu peningkatan bea masuk dan kebijakan pengendalian impor, perlu segera dipersiapkan untuk meningkatkan kesejahteraan petani tembakau di Indonesia. Dalam 10 tahun terakhir, peningkatan konsumsi rokok tidak dibarengi dengan peningkatan produksi daun tembakau, area tembakau yang ditanami, dan produktivitas pertanian tembakau. Namun, selama 10 tahun terakhir impor daun tembakau yang lebih murah telah meningkat.

Pemerintah harus mengembangkan langkah-langkah yang jelas untuk melindungi kesejahteraan petani tembakau. Langkah-langkah ini harus mencakup peningkatan bea masuk tembakau dan

mempertimbangkan tembakau masuk dalam daftar sensitif (*sensitive list*) atau daftar pengecualian umum (*general exclusion list*) dalam perjanjian perdagangan bebas internasional. Data menunjukkan bea masuk atas daun tembakau di Indonesia (4,4%) jauh lebih rendah daripada Malaysia (177%), Laos (40%), Vietnam (29%), dan Thailand (14,8%). Ini menunjukkan bahwa Indonesia membuat petani tembakau rentan terhadap kekuatan pasar yang dikendalikan oleh perusahaan rokok besar.

Industri rokok sangat diuntungkan dari rendahnya bea masuk tembakau karena mereka memperoleh bahan baku dengan harga lebih murah. Tembakau impor yang murah akan berkontribusi pada rendahnya harga rokok di Indonesia. Akibatnya, konsumsi rokok akan meningkat, seperti yang terjadi sekarang dan kesehatan masyarakat memburuk, Indonesia menderita kerugian di dua sisi, yaitu berkurangnya kesejahteraan petani karena rendahnya bea impor tembakau dan memburuknya kualitas kesehatan akibat meningkatnya konsumsi rokok, yang relatif murah karena bahan baku murah. Tingginya bea masuk di negara lain menunjukkan bahwa peluang untuk meningkatkan bea masuk atas daun tembakau dapat diterapkan di Indonesia.

Impor tembakau belum diatur oleh pemerintah. Impor tembakau tidak termasuk dalam daftar barang impor, yang dibatasi untuk diimpor. Saat ini, untuk mengimpor tembakau, importir tidak memerlukan rekomendasi dari Kementerian Pertanian. Untuk mengendalikan dan mengawasi impor tembakau, pemerintah perlu memiliki kebijakan pengendalian impor yang mendorong industri tembakau untuk membeli tembakau domestik dari petani lokal. Peraturan Menteri Perdagangan dimaksudkan untuk mewajibkan industri tembakau membeli tembakau domestik terlebih dahulu, sebelum mereka mengimpor tembakau. Kajian ini menunjukkan Peraturan Menteri Perdagangan, yang dimaksudkan untuk membantu para petani, memiliki kekurangan dan tidak benar-benar memenuhi tujuannya. Di daerah-daerah di mana tidak lagi layak untuk menanam tembakau, petani harus dibantu untuk beralih ke tanaman lain, seperti di Bojonegoro.

BAB 5
KESIMPULAN DAN REKOMENDASI UNTUK AKSI KEBIJAKAN

5.1 Kesimpulan

Dari kajian budidaya tembakau, status petani tembakau, dan perdagangan tembakau, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut.

Dari 34 provinsi di Indonesia, hanya tiga provinsi yang mendominasi produksi daun tembakau dalam hal luas lahan dan hasil. Tiga jenis tembakau, yaitu Virginia, burley putih dan oriental, diimpor untuk memenuhi permintaan industri rokok. Tembakau oriental belum banyak ditanam di Indonesia, sementara tembakau Virginia dan burley telah banyak ditanam tetapi produksinya tidak mencukupi. Tembakau Virginia menyumbang sebagian besar impor tembakau, 83% pada tahun 2015. Di Indonesia hanya ada 3 provinsi yang tanahnya dapat ditanami Virginia dan tembakau burley, yaitu Jawa Timur, Nusa Tenggara Barat, dan Bali. Perbandingan antara jumlah tembakau yang diekspor dan yang diimpor adalah 1: 1000.

Baik di Kabupaten Bojonegoro dan Lumanjang area budidaya tembakau menurun, dan mereka tidak menghasilkan jumlah tembakau yang dibutuhkan oleh industri. Petani telah dieksploitasi dalam perjanjian kemitraan satu sisi dengan industri tembakau, yang menentukan tingkat dan harga. Di Kabupaten Malang, produksi tembakau menurun tidak hanya karena harga tembakau yang rendah, tetapi juga karena ada kebijakan pemerintah daerah yang mengharuskan petani menanam padi, jagung, kedelai, bawang merah, dan cabai sebagai tanaman prioritas. Lahan yang dulu digunakan untuk

menanam tembakau sekarang menanam tanaman lain, karenanya tidak ada peningkatan luas lahan untuk tembakau. Karena itu, membantu para petani untuk beralih ke tanaman lain adalah penting untuk dilakukan oleh pemerintah.

Indonesia berpartisipasi dalam perjanjian perdagangan multilateral di mana tembakau menikmati manfaat tarif impor. Dalam AFTA, negara Anggota ASEAN sepakat untuk menetapkan tarif impor untuk tembakau antara 0 hingga 5%. Dibandingkan dengan bea impor dengan negara-negara ASEAN lainnya, bea impor tembakau Indonesia relatif lebih rendah. Ekspor tembakau di Kawasan ASEAN didominasi oleh Indonesia dan Singapura. Selain AFTA, Indonesia juga telah bergabung dengan Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN-China (ACFTA), dengan ACFTA, bea masuk ditetapkan 5% sehingga harga tembakau dari China akan lebih murah. Negosiasi ulang tembakau di AFTA dan ACFTA dimungkinkan, meskipun prosesnya mungkin rumit,

Di dalam pemerintah, ada pandangan yang mendukung dan menentang tentang Peraturan Menteri Perdagangan No. 84/2017 tentang pembatasan impor tembakau. Segera setelah Regulasi dikeluarkan, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian menunda implementasi regulasi ini.

Kementerian Pertanian mendukung Peraturan Perdagangan No. 84/2017 ini dan akan mengeluarkan Peraturan Menteri Pertanian tentang rekomendasi untuk impor produk tembakau. Dalam peraturan ini, industri rokok diharuskan membeli tembakau domestik dan setengah dari impornya. Peraturan ini juga akan mendorong kemitraan antara industri tembakau dan petani.

Upaya pemerintah untuk meningkatkan bea impor dan pengendalian impor tembakau harus dipercepat. Kebijakan ini akan meningkatkan biaya tembakau sebagai bahan baku industri tembakau yang pada gilirannya akan meningkatkan harga rokok.

5.2 Kebijakan untuk Rencana Aksi

Pelaksanaan rencana aksi harus lebih realistis berdasarkan koherensi kebijakan untuk mencapai sistem yang lebih adil. Peraturan tersebut

dapat mencapai tujuannya untuk membantu petani tembakau jika memiliki pendekatan yang lebih sistematis.

5.2.1 *Rencana Aksi untuk Meningkatkan Bea Masuk*

1) Kementerian Pertanian menyiapkan laporan tentang kondisi pertanian tembakau dan dampak impor tembakau terhadap kesejahteraan petani tembakau domestik. Untuk memfasilitasi ini, semua petani tembakau harus terdaftar.
2) Kementerian Pertanian mengajukan proposal kepada Kementerian Keuangan untuk meningkatkan bea masuk atas daun tembakau.
3) Kementerian Keuangan menindaklanjuti proposal untuk meningkatkan bea masuk tembakau.
4) Untuk mencapai kebijakan koheren, Kementerian Luar Negeri, Kementerian Pertanian, Kementerian Perdagangan, dan Kementerian Keuangan berkoordinasi dalam menyusun peraturan untuk meningkatkan bea impor tembakau.
5) Untuk mendukung kebijakan ini, pemerintah perlu meningkatkan dukungan publik tentang pentingnya meningkatkan bea impor untuk tembakau.
6) Perlu dipertimbangkan untuk menempatkan tembakau dalam daftar sensitif (SL) atau daftar pengecualian umum (GEL) semua perjanjian perdagangan bebas internasional, karena tembakau berbahaya bagi kesehatan masyarakat, mirip dengan minuman beralkohol yang telah dimasukkan dalam daftar pengecualian umum.

5.2.2 *Rencana Aksi untuk Sistem yang Berkeadilan untuk Membantu Petani Tembakau*

Pemerintah dapat berperan dalam memfasilitasi sistem yang lebih adil dalam produksi tembakau, termasuk merumuskan kebijakan dalam bentuk peta jalan agribisnis tembakau jangka panjang, menengah dan pendek yang terintegrasi dan sinergis, dalam berbagai tahap pertanian tembakau untuk membantu petani:

1. Kementerian Pertanian mengeluarkan peraturan tentang kewajiban industri rokok untuk membeli tembakau domestik dari petani tembakau lokal sebagai persyaratan untuk mengimpor tembakau.
2. Kementerian Pertanian menetapkan kebijakan standar/harga minimum tembakau lokal untuk melindungi petani tembakau.
3. Kementerian Perdagangan mengubah peraturan untuk diselaraskan dengan peraturan lain terutama dengan peraturan yang diharapkan dari Kementerian Pertanian.

5.2.3 *Membantu Petani yang Ingin Beralih ke Tanaman Lain*

Kementerian Pertanian harus membantu para petani, terutama mereka yang tanaman tembakaunya gagal dan bagi mereka yang menanam tembakau tidak layak, untuk beralih ke tanaman lain,

DAFTAR PUSTAKA

BPS Kabupaten Lumajang, 2017. *Kabupaten Lumajang dalam Angka 2017*.

Bappeda Lumajang, 2016. *Buku Data Ekonomi Daerah Kabupaten Lumajang.*

Kementerian Pertanian. 2017. *Statistik Perkebunan Indonesia Komoditas Tembakau 2015-2017*, Kementerian Pertanian.

Peraturan Menteri Perdagangan No. 84 Tahun 2017 tentang ketentuan Impor Tembakau.

INSWMagz, Lartas Menjaga dan Melindungi, Edisi ke 3 Semester 2, Kementerian Keuangan RI, 2017.

Peraturan Presiden Nomor 44 tahun 2018 tentang Indonesia National Single Window.

Sarntisart, I, *ASEAN Regional Summary Report: AFTA and Tobacco*, Faculty of Economics Chulalongkorn University, Bangkok, Thailand.

Tirtosastro, S. dan Rozana, 2018. "Strategi Pembangunan Pertembakauan untuk Pemenuhan Bahan Baku Industri Hasil Tembakau Jawa Timur," disampaikan dalam *Forum Koumunikasi Industri Pengolahan Tembakau Jawa Timur*, 14 Mei 2018.

Vigato, A. dan Kravchenko, A. 2018. "Is trade policy being effectively used to curb drinking and smoking? Evidence from ASEAN", *ESCAP Trade Insight* No. 21

Internet

https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3781994/tarif-bea-masuk-impor-tembakau-bakal-naik

https://industri.kontan.co.id/news/gaprindo-minta-permendag-84-dikaji-ulang

https://nasional.kompas.com/read/2018/03/29/20443681/dukungan-untuk-perlindungan-tembakau-lokal

https://jatengprov.go.id/publik/petani-tembakau-berharap-permendag-84-2017-segera-diaplikasikan

https://www.liputan6.com/bisnis/read/3185029/pengusaha-tak-sepakat-pembatasan-impor-tembakau

https://industri.kontan.co.id/news/gaprindo-minta-permendag-84-dikaji-ulang

https://industri.kontan.co.id/news/gaprindo-minta-permendag-84-dikaji-ulang

https://nasional.kompas.com/read/2018/03/29/20443681/dukungan-untuk-perlindungan-tembakau-lokal

https://jatengprov.go.id/publik/petani-tembakau-berharap-permendag-84-2017-segera-diaplikasikan/

Review of Tobacco Leaf Import in Indonesia
Status, Challenges and Policies

Review of Tobacco Leaf Import in Indonesia Status, Challenges and Policies

ABDILLAH AHSAN

NUR HADI WIYONO

MEITA VERUSWATI

Universitas Indonesia Publishing
2019

CONTENTS

ACKNOWLEDGEMENTS

The authors would like to thank the government officials, national and provincial, academics and farmers who participated in the focus group discussion and provided valuable comments and input towards the preparation of this report. We are grateful to the officials who shared their data freely that helped us review the status of tobacco in Indonesia. We hope that this review will assist the government to develop policy that is coherent, protects the vulnerable in our society without compromising public health.

We extend our sincere thanks to the Southeast Asia Tobacco Control Alliance for their support, review of this report and editorial assistance.

Citation: Ahsan, A. Wiyono, N. H. Sivasya, M. Review of tobacco leaf import in Indonedia: Status, Challenges and Policies; Demographic Institute, Faculty of Economics, University of Indonesia. April 2019.

EXECUTIVE SUMMARY

The tobacco grown locally is not sufficient to meet the manufacturing needs of the tobacco industry. Demand for all types of tobacco between 2011 and 2016 was about 293,387 tons per year. However, the demand for three types of tobacco, namely Virginia, oriental and burley, in 2015 was 84,163 tons of whichVirginia tobacco had the largest proportion (83%).There are only 3 provinces in Indonesia where Virginia and burley tobacco are grown, namely East Java, West Nusa Tenggara and Bali. In Bojonegoro and Lumanjang districts the tobacco cultivation areas are decreasing, and they are producing in adequate quantities for the industry.

In Malang district tobacco production has decreased because of the low price of tobacco since the implementation of a local government policy requiring farmers to cultivate rice, corn, soybeans, onions and chili as priority crops. Land once used to grow tobacco now grows other crops.

Tobacco growers face numerous problems such as poor prices for their leaves and low returns and remain poor, many of them trapped in one-sided partnership agreements with the tobacco industry, which determines leaf grades and prices. To protect farmers, the Ministry of Trade issued Regulation No. 84/2017 on restrictions of tobacco import. This regulation requires tobacco industries to buy domestic tobacco and reduce their imports by half, but soon after the regulation was issued, the Coordinating Ministry for Economic Affairs postponed the implementation of this regulation.

Indonesia has entered into several trade agreements where tobacco enjoys import tariff benefits. In the ASEAN Free Trade Area (AFTA), ASEAN Member States agreed to set import tariffs

for tobacco between 0 to 5%. Compared to import duties with other ASEAN countries, Indonesian tobacco import duties are relatively lower. Besides AFTA, Indonesia has also joined the ASEAN-China Free Trade Area (ACFTA). With ACFTA, import duty is set at 5% so that tobacco prices from China will be cheaper. Renegotiation of tobacco in AFTA and ACFTA should be considered. When the Regulation No. 84.2017 was issued, it did not take into consideration the trade agreements Indonesia has with other countries.

The findings of this review show the Regulation cannot be implemented because it runs contrary to other economic policies, trade agreements, and current practice that benefit the tobacco industry. There must be policy coherence between the Regulation's aim to reduce the problems facing tobacco farmers with the economic and trade policy and decisions, which benefits the business ventures in Indonesia.

This review has also shown that the current situation benefits the tobacco industry having easy access to cheaper leaves to reduce production costs, leaving tobacco farmers impoverished. The government's efforts to increase import duties and control on tobacco importation should be accelerated. Increased import duties will increase the cost of tobacco leaf as raw material for the tobacco industry, which in turn will increase cigarette price. The Ministry of Agriculture, which is ultimately responsible for the well being of farmers, should actively provide its recommendations onthe import of tobacco products that works towards assisting tobacco farmers.

There must be a more realistic action plan based on policy coherence to achieve a fairer system. The Regulation can achieve its objective to assist tobacco farmers if it had a more systematic approach. To facilitate this, all tobacco growers must be registered. A fairer system must include regulation on the obligations of the tobacco industry to buy domestic tobacco from local tobacco farmers as a requirement to import tobacco and a standardized/ minimum price policy of local tobacco leaf should be in place. Ministry of Agriculture should assist farmers, whose tobacco crops are failing and for whom tobacco growing is no longer viable, such as in Malang, to transition

to other crops.

At the international level, Indonesia must address tobacco in international trade agreements and put tobacco on sensitive/exception list of all such agreements.

ABBREVIATIONS

ACFTA	ASEAN China Free Trade Area
AFTA	ASEAN Free Trade Agreement
AMTI	Alliance of Indonesian Tobacco Society
APTI	Indonesian Tobacco Farmers Association
ASEAN	Association of South East Asian Countries
CEPT	Common Effective Preferential Tariff
FCTC	Framework Convention on Tobacco Control
FGD	Focus Group Discussion
GAPRINDO	Gabungan Produsen Rokok Putih Indonesia: Indonesian Association of White Cigarette Manufacturers
EL	Exclusion List

CHAPTER 1
INTRODUCTION

1.1 Background

The production of cigarettes in Indonesia has increased in the last 10 years. In 2005, cigarette production stood at 222 billion sticks and increased to 345 billion sticks in 2013. Meanwhile, between 2013 and 2016 the production plateaued at about 345 billion sticks. According to production data from 2016, about 342 billion stickswere produced in Indonesia, which was a 53% increase compared to 2005. During this period, *rokok kretek* (kretek cigarettes) dominated the production of more than 90%, of which 66% was *sigaret kretek mesin* (SKM–machine-made kretek cigarettes), 26% *sigaret kretek tangan* (SKT–hand-rolled kretek cigarettes), and the remaining 6 % were *sigaret putih mesin* (SPM–machine-made white cigarettes).

On the other hand, the income from tobacco excise during 2009–2015 increased significantly from Rp 55,38 trillion to Rp 139,55 trillion, or 2.5 times higher than the income in the last 6 years. While the government increased the excise rate to restrict cigarette products, the production level remained high. A higher rate of tobacco excise may accelerate the decrease of cigarette production in the future.

Tobacco leaves used by the cigarette companies come from tobacco farmers in various provinces in Indonesia. There are three main provinces that produce the bulk of the tobacco leaves: East Java, Nusa Tenggara Barat (NTB), and Central Java produced 176,5 thousand tonsin 2016. This constitutes 90% of the total productions of tobacco nation wide. However, tobacco production in Indonesia has

also fluctuated, notably during 2000 where the production was 204.3 thousand tons, which decreased to 135.7 thousand tons in 2010, but increased to 196.1 thousand tonsin 2016.

Tobacco leaves are sold to the tobacco industry in Indonesia as well as exported to various countries. According to data from the Ministry of Agriculture (2017),[1] in 2000, the export of Indonesian tobacco reached 35.9 thousand tons and the import was 34.2 thousand tons. In 2010, tobacco exports increased to 57.4 thousand tons, while imports also rose to 65.7 tons. Meanwhile in 2016, both tobacco export and import fell to 21.9 thousand tons and 52.5 tons respectively. The largest tobacco imports were between 2011 and 2013, which reached above 100 thousand tons per year.

The most common variety of tobacco imported are Virginia, Burley, and Oriental which come from China, United States, Zimbabwe, India, Brazil, and Turkey. However, Indonesian farmers also plant these types of tobacco and export them, in smaller quantities, to countries such as Malaysia, Belgium, Singapore and Netherlands.

Based on data from the Association of Cigarette Producers, with 342 billion sticks of production each year is equal to 342 thousand tons of cigarette packs each year (with the assumption that 1 cigarette contains 1 gram of tobacco). Meanwhile, raw materials supply in the country reached only 196,1 tons which means the tobacco industry still needs leaf imports to meet the needs of local cigarette manufacture.

Tobacco farmers in Indonesia complain about the fallin leaf price during the harvest. However, the companies often argue that their tobacco stock is still full hence they cannot purchase the tobacco from the farmers albeit importing tobacco every year. In other words, local tobacco companies purchase the domestic tobacco when the prices are low. Therefore, in 2017, the Ministry of Trade issued Regulation No. 84 on Tobacco Import Provisions.

This Regulation states that permit on tobacco import is issued based on the plan of domestic tobacco needs formulated according to the supply of both local and imported varieties of tobacco in Indonesia.

1 Statistik Perkebunan Indonesia, *Tobacco Commodities 2015-2017*. Directorat General of Plantation.

The Minister of Trade Regulation requires tobacco companies to absorb all locally produced leaves before importing from other countries. To obtain the import approval from the Trade Minister, the importer needs to deliver the production plan, cultivation partnership, the absorption plan of domestic tobacco leaves and the estimation of purchase price of domestic tobacco up to three years. By restricting the importation of leaves through the regulation, it's expected that the cigarette producers will absorb the tobacco sourced from the local farmers.

This regulation was issued on 2nd November 2017, but its implementation has been delayed to date. While the Regulation was intended to protect tobacco farmers, however tobacco industry related associations such as the Tobacco Farmers Association and Clove Farmers Association opposed it, resulting in its suspension.

1.2 Objective

This study aims to review the Ministry of Trade Regulation No. 84/2017 and its viability to fulfill what it seeks to accomplish–restrtict tobaco imports. This study will analyze local tobacco leaf production, problems faced by tobacco growers, review impact of tobacco imports for local cigarette production, review relevant regional trade agreement that apply to tobacco, review viability of implementing the Regulation 84/2017 and will provide recommendations for the way forward.

1.3 Method

This study was conducted using data from several sources, namely desk review, in-depth interviews and focus group discussion (FGD) at the central and provincial levels. Desk review was carried out by analyzing relevant regulations, reports on tobacco and secondary data from publications. A focus group discussions (FGDs) was conducted with policy makers from several ministries, namely the Ministry of Trade, Ministry of Industry and the Ministry of Agriculture. At the regional level, in-depth interviews were conducted with various

relevant agencies in the districts in selected locations, namely the Department of Agriculture, Agricultural Extension Section, academics who have conducted research on tobacco farming in local universities, tobacco farmers association and two selected tobacco growers.

There are three types of tobacco that are imported namely Virginia tobacco, white burley and oriental. Based on data from the Ministry of Agriculture, oriental tobacco is not planted in Indonesia. There are three provinces that are suitable for the cultivation of Virgnia and white burley tobacco namely West Nusa Tenggara (WNT) Province and East Java Province. Therefore, these provinces were selected as location for the study. The selection of the district is based on the type of tobacco occupying the largest land area, namely East Lombok (Virginia tobacco), Malang (Virginia tobacco), Lumajang (white burley tobacco), and Bojonegoro (Virginia tobacco).

Table 1.1 Tobacco Planting Area by Type and Location, 2017

No	Tobacco type	District	Provice	Planting area (ha)
1	**Virginia**	Bojonegoro	East Java	4.062
		Lamongan	East Java	3.860
		Ponorogo	East Java	559
		Malang	East Java	528
		Blitar	East Java	345
		Buleleng	Bali	436
		Lombok Timur	WNT	11.264
		Lombok Tengah	WNT	7.719
		Lombok Utara	WNT	135
2	**White Burley**	Lumajang	East Java	776
		Jember	East Java	181

Source: Statistik Perkebunan Indonesia Komoditas Tembakau 2015–2017.

List of key informants who were interviewed during the field work

No	Location	Informant
1.	**Malang**	7 Informants: a. Agriculture section officer b. Agriculture extension officer c. Farmer association d. 2 selected farmers e. Academician f. Research institute on tobacco and fiber
2.	**Lumajang**	6 Informants,: a. Agriculture section officer b. Agriculture extension officer c. Farmer association d. 2 selected farmers e. Academician
3.	**Bojonegoro**	6 Informants,: a. Agriculture section officer b. Agriculture extension officer c. Farmer association d. 2 selected farmers e. Academician
4.	**Lombok Timur**	6 Informants: a. Agriculture section officer b. Agriculture extension officer c. Farmer association d. 2 selected farmers e. Academician

CHAPTER 2

TOBACCO FARMING AND TOBACCO TRADE IN INDONESIA

2.1 Conditions of Tobacco Farming

Three provinces dominate tobacco production and land area planted with tobacco. Of the 34 provinces in Indonesia, three provinces namely East Java, West Nusa Tenggara, and Central Java are the largest tobacco producers. In 2015, tobacco production in these three provinces was 174.6 tons or 90% of the total national tobacco production (193.8 thousand tons). The other provinces produce less than 10% of the total national tobacco production. These three provinces also dominate land area planted with tobacco which was 182.2 thousand hectares or 89% of the total land area for tobacco crop in Indonesia (204.7 thousand hectares).

Table 2.1 Land Area and Tobacco Production by Province, 2015

No	Province	Hectarage		Production	
		Hektar	%	Ton	%
1	East Java	107,582	52.5	99,743	51.5
2	Central Java	50,916	24.9	40,446	20.9
3	West Nus Tenggara	23,760	11.6	34,449	17.8
4	West Java	9,711	4.7	8,471	4.4
5	Others	12,778	6.2	10,681	5.5
	Total	204,747	100.0	193,790	100.0

There are 3 types of tobacco that were imported as raw materials for cigarette factories. According to data from the Ministry of Agriculture, there are more than 13 types of tobacco planted in Indonesia namely: *Asepan, Rajang/Rakyat, Garangan, Vike, Virginia, Lumajang, Jawa, Paiton, Madura, Kasturi, White Burley, Vorstenland, and Besuki No.* Three types of tobacco that are still imported are Virginia tobacco, white burley and oriental. Oriental tobacco leaf cultivation is in significant in Indonesia, while Virginia and burley tobacco are more widely planted but the production is in sufficient to meet local demands. In Indonesia there are only 3 provinces with land suitable to grow Virginia and burley tobacco, namely East Java, West Nusa Tenggara and Bali. Virginia tobacco is mostly grown in East Lombok District and Central Lombok District (West Nusa Tenggara Province), Bojonegoro District and Lamongan District (East Java Province), Buleleng District (Bali). White burley tobacco can only be grown in Lumajang District, Jember District and Banyuwangi District (East Java) districts. Virginia tobacco production in 2015 was 38,383 tons with a planted land area of 28,949 hectares, while white burley tobacco production was 1,417 tons, grown on 997 hectares (Table 2.2). Virginia tobacco is highly demanded by tobacco industry which is used mainly as 'carriers of taste and flavor' and as fillers for cigarettes. Locally grown oriental and burley leaves are also used for this purpose but according to the companies these do not meet their standard, compared to the imported leaves. (Tirtosatro and Rozana, 2018[1]).

1 "Strategi Pembangunan Pertembakauan untuk Pemenuhan Bahan Baku Industri Hasil Tembakau Jawa Timur", Makalah Disampaikan dalam *Forum Komunikasi Industri Pengolahan Tembakau Jawa Timur*, 14 Mei 2018. ("Development Strategy for Tobacco Planting to Meet the Fulfillment Cigarette Industry Raw Materials in East Java", Paper Presented at the East Java Tobacco Processing Industry Communication Forum, 14 May 2018).

Table 2.2 Tobacco Type and Production at District Level

No	Tobacco type	Distric	Provice	Planting Area (Ha)	Production (Ton)	Productivity (Kg/Ha)
1	**Virginia**	Bojonegoro	East Java	4.062	3.418	842
		Lamongan	East Java	3.860	2.537	657
		Ponorogo	East Java	559	495	886
		Malang	East Java	528	792	1.500
		Blitar	East Java	345	518	1.500
		Buleleng	Bali	436	732	1.680
		Jembrana	WNT	7	25	2.100
		Lombok Timur	WNT	11.264	16.515	1.466
		Lombok Tengah	WNT	7.719	13.077	1.694
		Lombok Utara	WNT	135	229	1.694
		Lombok Barat	WNT	27	40	1.480
		Sumba Barat	WNT	7	5	700
2	**White Burley**	Lumajang	East Java	776	1.164	1.500
		Jember	East Java	181	217	1.200
		Banyuwangi	East Java	40	36	900
3	**Oriental**	[None]				

Source: Statistik Perkebunan Indonesia Komoditas Tembakau 2015-2017, Kementerian Pertanian.

2.2 Tobacco Leaf Trade

More Virginia Tobaccois Imported than Exported

Virginia tobacco is classfied into 3 types: a) not stemmed/stripped, flue-cured, b) partly or wholly stemmed/stripped, flue-cured, and c) partly or wholly stemmed/stripped, not flue-cured. The total exports for the three types of tobacco Virginia in 2015 was 6,473 tons, while the total imports were much larger at 38,182 tons. Indonesia is a net importer of Virginia tobacco of 31,709 tons (import subtracted by export). The largest portion of imported Virginia tobacco leaf, 36,912 tons or 96.7% of total Virginia imports, is ‘part or wholly stemmed/stripped, flue-cured’. There are 28 countries that supply Virginia tobacco in the form ‘part or wholly stemmed/stripped, flue-cured’ to Indonesia. Of the 28 countries, three of the largest Virginia tobacco suppliers are China, Brazil and the United States (Table 2.3).

Indonesia also exported Virginia tobacco to 5 countries, including Malaysia, Singapore and Belgium with a total export of 6,179 tons. The import of Virginia tobacco ofthe 'part or not stemmed/stripped flue-cured' (932 tons) type that comes mainly from China, Zimbabwe and the United States, while 275 tons of this type of Virginia tobacco is exported to Singapore, Malaysia, Sri Lanka, Germany and Belgium (Table 2.4). A small portion (338 tons)of Virginia tobacco in the form of'a partly or wholly stemmed/stripped not flue-cured' is imported mainly from China, while Virginia tobacco exports of this form (20 tons) is exported only to the Philippines (Table 2.5).

Oriental Tobacco Mostly Imported

The total import of oriental tobacco was 8,729 tons while the total export was only 560 kg (0.56 tons). There are 11 countries that supplied oriental tobacco, of which the three biggest suppliers are China, Turkey and Greece (Table 2.6). Indonesia only exports oriental tobacco to Pakistan. Given that Indonesia does not produce oriental tobacco, exports to Pakistan are likely to come from imported tobacco that are then re-exported.

Burley Tobacco Mostly Imported

There are two types of imported and exported burley tobacco namely 'not stemmed/stripped and partly' and' wholly stemmed/stripped'. The export volume of both types of tobacco burley was only 613 tons of kg, while the import volume was much largerat 4,439 tons. The biggest import of burley tobacco is in the form of 'partly or wholly stemmed/stripped', which was 4,122 tons or 93% of total burley import while the rest is in the form of 'not stemmed/stripped' (Table 2.7 and 2.8). There are 15 countries that supply burley tobacco (partly or wholly stemmed/stripped) to Indonesia, three of the largest suppliers being the United States of America, Mozambique and India. In addition, Indonesia also exports this type of burley tobacco to 5 countries, the largest quantity (595 tons) going to Malaysia.

2.3 Demand for Virginia, Oriental and Burley Tobacco

Domestic demand of imported tobacco is mostly Virginia tobacco. Assuming that domestic tobacco leaf production is absorbed by the tobacco industry, domestic tobacco consumption is calculated to be: production minus exports plus imports. Demand for all types of tobacco between 2011 and 2016 was about 293,387 tons per year (Tirtosatro and Rozana, 2018). However, for only 3 types of tobacco, namely Virginia, oriental and burley, the demand for tobacco in 2015 was 84,163 tons with the largest proportion being Virginia tobacco (83%) (Table 2.9). Considering the high demand for Virginia tobacco, the development for the substitution of tobacco imports should be focused on Virginia tobacco compared to oriental and burley tobacco.

Table 2.3 Volume and Value of Export and Import Virginia Tobacco (Virginia tobacco, not stemmed/stripped, flue-cured), 2015

No	Export			No	Import		
	Destination Countries	Volume (Kg)	Value ($ US)		Destination Countries	Volume (Kg)	Nilai ($ US)
1	Singapura	150.480	711.770	1	China	220.571	1.136.476
2	Malaysia	40.000	158.620	2	Vietnam	32.990	112.166
3	Sri Lanka	9.895	188.036	3	Zimbabwe	158.400	799.920
4	Jerman	18.000	26.280	4	Amerika Serikat	138.600	1.055.340
5	Belgia	56.430	234.185	5	Meksiko	1484	51.873
				6	Brazil	95.227	1.003.501
				7	Ekuador	73.498	2.431.917
				8	Rep Dominika	15.305	397.867
				9	El Savador	38.751	1.399.478
				10	Jerman	247	10.350
				11	Yunani	45.068	297.449
				12	Kroasia	96.000	432.000
				13	Federasi Russia	16.257	25.198
	Total	**274.805**	**1.318.891**		**Total**	**932.398**	**9.153.535**

Source: Statistik Perkebunan Indonesia Komoditas Tembakau 2015–2017, Kementerian Pertanian.

Table 2.4 Volume and Value of Export and Import Virginia Tobacco (Virginia tobacco, partly or wholly stemmed/ stripped, flue-cured), 2015

No	Export			No	Import		
	Destination Countries	Volume (Kg)	Nilai ($ US)		Destination Countries	Volume (g)	Value ($ US)
1	Singapura	571.560	2.093.319	1	Hong Kong	1.246.800	6.698.964
2	Filipina	105.435	254.687	2	China	22.419.350	118.135.641
3	Malaysia	4.144.932	28.302.627	3	Thailand	1.000	7.531
4	Vietnam	4.622	20.797	4	Filipina	112.336	629.690
5	Sri Lanka	4.500	73.040	5	Myanmar	137.239	415.466
6	Jordania	178.200	623.700	6	Vietnam	220.178	979.317
7	Afrika Selatan	19.800	91.080	7	India	2.669.525	10.204.649
8	Amerika Serikat	140.300	687.525	8	Pakistan	55.020	178.314
9	Brazil	224.145	1.175.980	9	Bangladesh	9.620	55.949
10	Inggris	166.320	638.550	10	Indonesia	139.240	1.395.231
11	Jerman	28.560	79.858	12	Turki	28.889	90.657
12	Belgia	329.670	909.008	13	Uni Emirat Arab	59.400	439.542
13	Swiss	79.200	455.400	14	Tanzania	712.480	4.074.053
14	Lituania	176.964	356.898	15	Kenya	19.800	123.848
15	Rep Chek	4.320	40.608	16	Mozambik	139.500	340.403
				17	Uganda	8.800	56.536
				18	Afrika Selatan	169.290	491.823
				19	Zimbabwe	2.288.801	16.397.677
				20	Zambia	8.800	72.362
				21	Amerika Serikat	3.049.852	26.478.273
				22	Argentina	69.371	216.745
				23	Brazil	3.108.158	21.888.004
				24	Prancis	45	1.224
				25	Jerman	5.760	54.893
				26	Spanyol	120	656
				27	Yunani	5.880	74.676
				28	Bulgaria	28.560	54.230
	Total	**6.178.528**	**35.803.077**		**Total**	**36.911.621**	**211.012.946**

Source: Statistik Perkebunan Indonesia Komoditas Tembakau 2015–2017, Kementerian Pertanian.

Table 2.5 Volume and Value of Export and Import Virginia Tobacco (Virginia tobacco, partly or wholly stemmed/ stripped, not flue-cured), 2015

No	Export			No	Import		
	Destination Countries	Volume (Kg)	Nilai ($ US)		Destination Countries	Volume (Kg)	Nilai ($ US)
1	Filipina	19.800	41.580	1	Hong Kong	9.600	40.015
				2	China	186.994	813.332
				3	Singapura	10.000	22.688
				4	Vietnam	22.800	107.066
				5	Brazil	59.400	345.084
				6	Itali	9.600	37.060
				7	Yunani	39.281	184.490
	Total	**19.800**	**41.580**		Total	**337.675**	**1.549.735**

Source: Statistik Perkebunan Indonesia Komoditas Tembakau 2015–2017, Kementerian Pertanian.

Table 2.6 Volume and Value of Export and Import Oriental Tobacco (oriental tobacco, partly or wholly stemmed/ stripped), 2015

No	Export			No	Import		
	Destination Countries	Volume (Kg)	Nilai ($ US)		Destination Countries	Volume (Kg)	Nilai ($ US)
1	Pakistan	560	9.038	1	China	5.063.588	32.825.248
				2	Thailand	96.600	508.233
				3	Filipina	56.840	341.083
				4	Turki	2.407.112	19.688.356
				5	Meksiko	25	345
				6	Brazil	795	6.736
				7	Ekuador	11	2.272
				8	Jerman	31.680	210.796
				9	Yunani	769.318	5.420.141
				10	Bulgaria	302.076	2.342.656
				11	Makedonia	980	8.531
	Jumlah	**560**	**9.038**		Jumlah	**8.729.025**	**61.354.397**

Source: Statistik Perkebunan Indonesia Komoditas Tembakau 2015–2017, Kementerian Pertanian.

Table 2.7 Volume and Value of Export and Import Burley Tobacco (burley tobacco, not stemmed/stripped), 2015

No	Ekspor			No	Impor		
	Negara Tujuan	Volume (kg)	Nilai ($ US)		Negara Tujuan	Volume (kg)	Nilai ($ US)
1	Belgia	1 7.820	65.934	1	Mozambik	9.200	65.412
				2	Malawi	5.940	37.957
				3	Brazil	4.800	38.304
				4	Itali	297.146	1.479.161
	Jumlah	**17.820**	**65.934**		Jumlah	**317.086**	**1.620.834**

Source: Statistik Perkebunan Indonesia Komoditas Tembakau 2015–2017, Kementerian Pertanian.

Table 2.8 Volume and Value of Export and Import Burley Tobacco (burley tobacco, partly or wholly stemmed/ stripped), 2015

No	Ekspor			No	Impor		
	Negara Tujuan	Volume (Kg)	Nilai ($ US)		Negara Tujuan	Volume (Kg)	Nilai ($ US)
1	Taiwan	200	100	1	China	29.580	78.769
2	Filipina	59.400	294.030	2	Thailand	270.700	1.624.442
3	Malaysia	245.618	2.058.277	3	Filipina	68.715	411.033
4	Amerika Serikat	178.200	873.180	4	Malaysia	19.800	109.692
5	Belgia	111.910	590.748	5	Myanmar	43.471	131.600
				6	India	495.005	1.548.927
				7	Bangladesh	17.820	113.870
				8	Indonesia	33.400	217.324
				9	Tanzania	32.000	32.571
				10	Mozambik	628.505	3.086.641
				11	Zambia	3.610	23.265
				12	Malawi	821.077	4.219.240
				13	Amerika Serikat	1.308.953	10.965.900
				14	Guatemala	7	87
					Argentina	262.053	1.623.441
				14	Brazil	86.605	700.816
				15	Itali	570	4.062
	Jumlah	**595.328**	**3.816.335**		Jumlah	**4.121.871**	**24.891.680**

Source: Statistik Perkebunan Indonesia Komoditas Tembakau 2015–2017, Kementerian Pertanian.

Table 2.9 Virginia, Oriental and Burly Tobacco Needs, 2015 (in tons)

No	Jenistembakau	Produksi	Ekspor	Impor	Konsumsi
1	Virginia	38,383	6,473	38,182	70,092
2	Oriental	-	0.56	8,729	8,728
3	Burley	1,417	513	4,439	5,343
	Total	39,800	6,987	51,350	84,163

Source: Statistik Perkebunan Indonesia Komoditas Tembakau 2015–2017, Kementerian Pertanian.

CHAPTER 3
TOBACCO FARMING CONDITIONS AND CHALLENGES IN FOUR DISTRICTS OF PRODUCTION

3.1 Lombok Timur District

Conditions of Tobacco Farming

Tobacco farming productivity in Lombok Timur has been fluctuating for the past 15 years. The best season was in 2008 where the total production reached 32 thousand tons with a land area of 16,000 ha but it decreased from 2011 to 2017. The quality of tobacco is determined by weather conditions, which is one of the main challenges faced by the farmers in East Lombok. The tobacco plant does not need water when it is planted however at certain phases of growth it needs sufficient water, which determines its quality. When the weather is not good, it will affect the quality and production yield. Besides the weather, the quality of tobacco is also determined by varieties or seeds, and problems that occur are related to the choice of varieties. For example, one problem is when farmers use their own varieties without obtaining clear and accurate information, which results in low quality of tobacco. In East Lombok District there is a huge difference in price between low quality tobacco which is valued at only Rp 5,000/kg while the best quality tobacco can fetch about 48,000/kg. Information about varieties is very difficult to obtain for farmers who do not join the partnership with the industry or are independent farmers.

More than 50% of tobacco farmers in Lombok Timur have partnered with thirteen companies from 2007. The Tobacco Industry

in East Lombok is deemed not transparent in terms of determining grades and prices. Based on Head of the Plantation Sector during the deliberation of price fixing in several companies with farmers, it was found that the pricing and grade were determined only by the industry, while the farmers have no say and no choice but to agree. Getting low returns for their leaves, farmers in East Lombok need capital to be able to futher develop their potential in tobacco farming. Another major problem the farmers face is difficulty in accessing loans. Even when they obtain a loan they are entrapped in an unfair lending system that affects the time or phase of planting tobacco, which ultimately affects the quality of leaves.

Table 3.1 Trend in Tobacco Farming in East Lombok District, 2005–2017

No	Year of Planting	Planting Area (Ha)	Production	Productivity (Ton/Ha)	Number of Farmers (Head of Household)	Number of farmers who join partnership
1.	2005	14.066,00	26.022,00	1,85	12.194	4.187
2	2006	14.875,00	26.954,00	1,81	12.845	4.582
3	2007	14.987,00	28.129,00	1,87	12.095	5.042
4	2008	16.667,86	32.551,94	1,95	12.426	5.301
5	2009	16.195,90	30.445,81	1,88	13.106	5.025
6	2010	16.833,25	25.085,51	1,49	13.870	4.876
7	2011	14.981,10	22.186,62	1,48	12.067	5.745
8	2012	17.552,45	27.130,00	1,54	32.242	4.892
9	2013	12.269,52	20.488,83	1,67	9.510	3.565
10	2014	15.375,66	20.676,40	1,34	11.435	4.096
11	2015	15.689,38	21.350,56	1,36	12.415	3.796
12	2016	15.789,17	20.782,31	1,62	12.509	4.245
13	2017	12.121,10	22.511,00	1,85	11.582	4.200

Source: Dinas Pertanian Kabupaten Lombok Timur 2018.

Farmer's Challenge on Tobacco Imports

Farmers'challenge on tobacco imports is that their leaves are not bought because there are still large quantities of imported stocks in the tobacco industry's warehouses. Import freedom has provided an opportunity for the industry to stockpile tobacco leaf, which has an impact on local tobacco demand. For example, in 2016 there was a drastic decline in demand. Farmers suffered losses because when they were ready to harvest the leaves, they were informed that the quota in the warehouses is still full, which resulted ina low selling price.

Prospects of Local Tobacco to Replace Imported Tobacco

Tobacco farmers in East Lombok are optimistic that they can replace imported tobacco. Based on data from the Ministry of Trade, most of the tobacco imported is the Virginia variety, and in fact Virginia tobacco can only be grown in Lombok. The government should bring together the tobacco farmers and tobacco industry to fix the mismatch problem of tobacco demand in East Lombok.

Therefore, to be able to replace imported tobacco, the productivity of tobacco output in East Lombok District will have to increase, the leaf quality improved to match imported leaves, and all leaves produced must be purchased. Currently an institution has been established in East Lombok District that is conducting research on tobacco seeds to improve its quality to meet international standards.

Tobacco farmers in East Lombok welcomed the import restriction policy. The import restrictions on leaves was welcomed by farmers in East Lombok District who see it as an opportunity to optimize tobacco farming which will have an impact on improving the welfare of farmers. Agricultural services through the plantation sector have publicized this information on import restrictions at various events.

3.2 Bojonegoro District

Conditions of Tobacco Farming

Tobacco production in Bojonegoro has decreased from year to year. The decline can be seen from the quality, land area and amount of production and prices. In the last 10 years, the area under tobacco cultivation has shrunk from 20,000 hectare (ha) to 9,000 ha in 2017. The shrinking of cultivated area has a negative impact on production every year. In Bojonegoro, tobacco cultivation land is also a rice-growing area which results in high levels of chlorine (twice a year the land is planted with rice, tobacco once). The high chlorine content has impacted the quality of tobacco in Bojonegoro District. In addition, to reduce costs, farmers often do not follow technical advice and market procedure instead carry out premature harvesting of leaves, orpost-harvest grading by mixing tobacco grades to be sold which results in the tobacco industry not purchasing tobacco from farmers in Bojonegoro District.

The partnership between farmers and industry is currently with onlyone company, (a subsidiary of Sampoerna), no other company has a full partnership. Poor tobacco quality besides influencing the partnership also affects leaf prices. In 2016, the price of tobacco was only Rp 12,000/kg–Rp 15,000/kg. Even in the university, research on tobacco is no longer in demand and courses have been directed to other commodities besides tobacco.

Perception on Tobacco Imports

Farmers have a perception that as long as the opportunity to import exists, the tobacco industry will continue to import, because the imports offer low prices and more choices for quality. Countries such as India and China sell Virginia tobacco of the same quality but at cheaper prices. In Bojonegoro District, even when the area under tobacco cultivation was about 18,000 to 20,000 hectares, the industry was already resorting to imported tobacco leaves. Now with the crop occupying only around 4,000 hectares, the tobacco industry will only increase its leaf imports.

Prospects and challenges of local tobacco to replace imported tobacco
Tobacco grown in Bojonegoro cannot replace the need for imported tobacco for the following reasons:

- The types of tobacco imported are different from those that can be grown in Bojonegoro.
- Imported tobacco has a lower price than tobacco grown in Bojonegoro.
- The quality of locally grown tobacco currently cannot compete with that of the imported tobacco. This poor quality is due to many factors, including planting technique, harvesting, timing of season, etc.
- The limited area under tobacco cultivation and the low quantity produced currently cannot replace imported tobacco needed by the industry.
- There has been no government intervention to ensure the local market is guaranteed.

3.3 Lumajang District

Conditions of Tobacco Farming

Tobacco farmers face low tobacco prices. Tobacco production in Lumajang district has decreased due to low tobacco prices and farmers have planted other crops such as corn. Tobacco prices are uncertain. During tobacco harvest season, the prices fell because the graders categorized the leaves at lower grades resulting in the farmers receiving low prices. Having multiple tobacco grades harm farmers, but on the other hand benefit cigarette factories. Graders classified tobacco into 8 grades: grade A (the lowest) to grade H (the highest). Many grades have rendered the farmers not having any bargaining power. They accept the grade that was determined by the grader.

Weather conditions and tobacco diseases cause quality to decline. In addition to uncertain tobacco price, farmers face weather problems, especially high rainfall which causes low quality tobacco leaves which in turn cause tobacco prices to fall. In addition to rain, tobacco pest and diseases also cause damage to tobacco leaves and

they cannot be sold.

The partnership[1] of burley tobacco farmers with tobacco industry guarantess they have a ready buyer. Land in Lumajang District is suitable for burley tobacco cultivation. To grow burley tobacco, farmers in Lumajang District have partnered with the tobacco industry. The partnership with the cigarette company makes it easier to sell their tobacco after harvesting. Farmers growing other types of tobacco are generally independent and do not have any industry partnership. Hence, they are not obliged to sell their tobacco to any specific tobacco company.

Perception on Tobacco Imports

Tobacco imports harm farmers because imported tobacco is cheaper. Imported tobacco has anegative impact on local tobacco farmers in Lumajang District. Cigarette factories opt for imported tobacco because the price is cheaper. For example, local tobacco is less competitive compared with cheaper imported tobacco from China. In China, tobacco production is done on a large scale managed by the government through astate-owned corporation, while in Indonesia tobacco farmers grow it traditionally. To absorb local tobacco, the tobacco industry keeps the price down by creating many grades, resulting in low tobacco price received by farmers. The imported tobacco will inevitably reduce the local tobacco price which in turn causes farmers to be less interested in growing tobacco. Tobacco farmers are of the opinion that the tobacco industry refused to buy local tobacco from local farmers because imported tobacco had fully filled their stock. The farmers suggest that the tobacco industry buys all local farmers' tobacco first before resorting to imported ones.

---

1 In the partnership system, tobacco farmers and the tobacco company sign a contract. Tobacco farmers will have benefits such as a loan to buy seeds, fertilizer, pesticide,etc and technical assistance to support tobacco growing. They repay the loan after harvesting time. Tobacco farmers can sell the tobacco only to the company based on an agreed price as stated in the contract. Tobacco farmers cannot sell tobacco to other companiesor trader which offer a higher price. However, some farmers complained that they received a lower price than those who didn't join the partnership. The contract is valid at least for 1 planting season.

Prospects and Challenges of Local Tobacco to Replace Imported Tobacco

Farmers say Burley tobacco planted in Lumajang District has potential to replace imported tobacco. Lumajang District is one of the districts in East Java that is suitable for growing burley tobacco in addition to Jember District. While there is potential for Lumajang District to become a center for burley tobacco in East Java and replace imported tobacco, but currently there is insufficient support. According to the farmers the problem is whether the tobacco industry will committo buying local farmers' tobacco because they prefer tobacco from China which they claim is of higher quality.

3.4 Malang District

Status of Tobacco Farmers

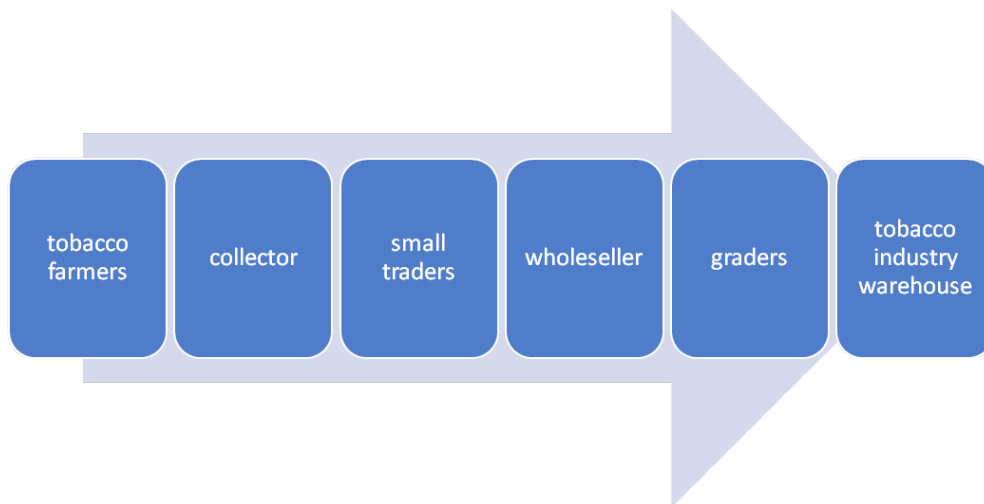
Tobacco production decreased because farmers switched to other crops. Tobacco production has decreased not only because of the low price of tobacco, but also because of a local government policy that requires farmers to cultivate rice, corn, soybeans, onions and chili as priority crops.The land used to grow tobacco is now used to plant other crops hence there was no increase in land area to grow tobacco.

Farmers in partnership program with tobacco industry were paid low prices. As in Lumajang District, the main problem facing tobacco farmers in Malang District is the low price paid for leaves. The price of leaves is determined by graders who assess tobacco's aroma and taste subjectively, so that farmers do not have a bargaining position when selling their own tobacco. Farmers who joined the partnership with the industry usually get lower prices compared to independent farmers. Farmers participating in the partnership must also return capital that they borrowed to the tobacco company.

Partnerships between farmers and tobacco companies still not mutually beneficial. In the partnership program, farmers received guidance from the tobacco company's field officers–from planting tobacco to harvesting. However, there are still weaknesses in

the partnership and some farmers have sold their tobacco to other cigarette factories, not in the partnership.

The grader has an important role of assessing tobacco farmers but works to benefit the tobacco industry. Tobacco grades are determined only by the graders. The grader assesses the tobacco based on the aroma and taste of tobacco that farmers will sell to the cigarette company. Based on the grader's subjective assessment, tobacco prices are set. However, there is still no technology toreplace the grader and determine tobacco quality objectively. The grader is employed by the tobacco industry, and he works for the profits of the companies, not the welfare of the farmers.

Intermediaries push the price of tobacco lower. In addition to graders, there is another layer of intermediary persons, which extends the tobacco supply chain and explains why tobacco prices are always low. Farmers cannot sell directly to tobacco companies and must go through the intermediaries (Graph 4.3). These intermediaries are set up by the tobacco company to obtain its standard inquality of tobacco and prevent low quality tobacco from entering the manufacturing factory.

Graph 4.3 Marketing Chain of Tobacco from Farms to Industry

Tobacco Imports are Used for Blending

As mentioned above, there are many types of tobacco used as the main

raw ingredient in the manufacture of cigarettes. They have different functions and can be grouped into three categories:

a. *Flavor grade.* The flavor grade tobacco istemanggung tobacco, high quality Virginia fc (flue cured) tobacco, high quality burley tobacco, oriental tobacco and Kasturi. Virginia fc tobacco,burley and oriental tobacco are imported from USA, Brazil and Zimbabwe, while oriental tobacco is imported from Turkey and Greece. Flavor grade tobacco, characterized as aromatic smoke, can cause irritation to the throat.

b. *Modifier grade.*The taste of this type of tobacco is considered ‘not too strong’. If this is mixed with flavor grade tobacco, it would reduce the irritating properties. Examples of these types of tobacco are madura tobacco, paiton tobacco and low-quality oriental tobacco.

c. *Filler grade*. This tobacco is needed to make-upone stick cigarette to the required size without affecting the taste and aroma. Types of filler tobacco include Virginia and Virginia fc which is imported from China. To make a cigarette, all three types of tobacco are blended to givea certain flavor and aroma of the cigarette.

Cigarette manufacturing determines leaves used–dependent on imports. While farmers are an important part of the supply chain, however it is the tobacco industry, which determines the leaves needed for cigarette manufacture while keeping costs low. The cost-cutting measures are listed as follows:

a. Tobacco cultivation is a labouractivity while cigarette production is capital-intensive requiring high technology, which pushes the costs up. To reduce costs, it is cheaper to import tobacco.

b. The type of cigarettes manufactured by the industry determines the tobacco leaf blend needed and flavoring and sauces to be added. Some sauce used in cigarette manufacturing requires burley tobacco, which cannot be supplied sufficiently domestically.

c. Virginia tobacco planted in Bojonegoro District and East Lombok District cannot be used as filler except 2-3 lower leaves on the tobacco stem that are thin, hence imports are still needed.

Prospects and Challenges of Local Tobacco to Replace Imported Tobacco

To replace imported tobacco, tobacco cultivation must be reviewed first. Tobacco cultivation has to take into account many factors including, the planting season, the weather, soil conditions, pest control, and prices. A review of local tobacco production and well-being of farmes has to be conducted to rationalize with replacing imported tobacco. There are types of tobacco that cannot be locally grown or does not match what is being used by the manufacturers such as high qualityVirginia tobacco, high quality oriental and high-quality burley. To reduce imports, the farmers can focus growing filler grade tobacco in East Java, Central Java and South Sulawesi, because this area is growing filler grade tobacco.

Currently some farmers are at the losing end as the tobacco companies have exploited the farmers. The government's role to regulate the industry and protect the farmers becomes important. The government must put in place policies to protect the farmers such as fixing the minimum price of tobacco leaves.

In addition, there must be optimal utilization of the 2% earmarked tobacco tax. Based on Law 39/2007, revenues generated from cigarette excise must be distributed to tobacco producing provinces. While the funds are available, they have not been used to assist farmers.

3.5 Lessons from Status of Tobacco Growers

- Productivity of tobacco farming decreased in the four study areas. In some areas, farmers switched from tobacco to other crops due to several factors including low tobacco prices and import of tobacco.
- The tobacco companies do not report accurately and transparently their tobacco stock in their werehouse and the grade of tobacco they use. This non-transparent practice has resulted in misperception among farmers that their tobacco is low quality while imported tobacco is superior, and that the farmers should accept low prices.

- Partnerships with tobacco industry that are expected to solve the farmers' problems have not been implemented well in East Java. Some farmers did not benefit from the partnership because they received lower prices compared to those who did not join it. They are required to pay back the capital loan from tobacco industry, so they received little or no profit.
- Tobacco farmers are mostly trapped in debt to finance their tobacco cultivation and need a lot money to start planting and tending the tobacco crop.
- Farmers are vulnerable to market forces and compete in an environment that is controlled not by them but by tobacco companies.
- The Ministry of Trade regulation to restrict import of tobacco is an opportunity to review and improving the welfare of tobacco farmers and provide support in assisting them to transition to alternate crops that bring a higher income.
- This review has identified areas currently planted with tobacco that are not beneficial to the farmers that are suitable to shift to alternate crops.

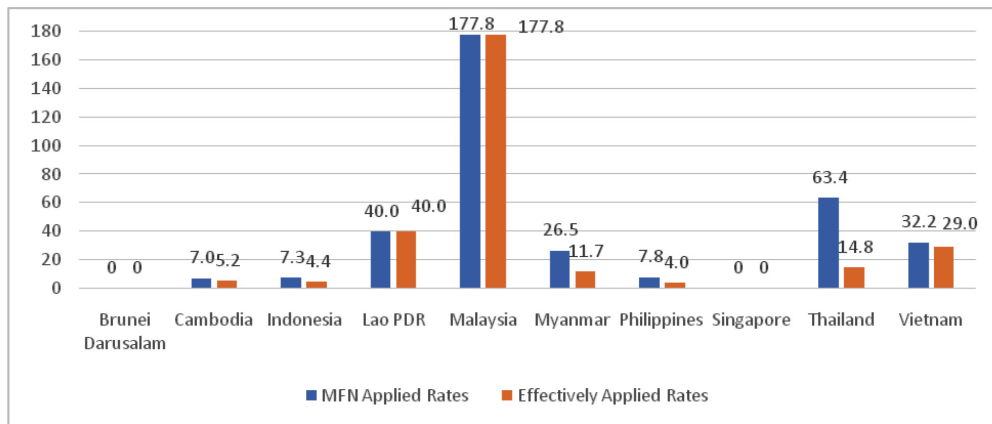
CHAPTER 4
TARIFF AND NON-TARIFF POLICY ON TOBACCO

4.1 Tariff Barriers: Opportunity for Tobacco Exclusion in Free Trade Agreements

The purpose of free trade agreements is to increase supply and demand of products and services. Increased supply will reduce prices, benefiting consumers, and lead to increased demand. Multilateral trade agreements that Indonesia is part of are the ASEAN Free Trade Area (AFTA) and ASEAN China Free Trade Area (ACFTA). In the free trade agreement, the import tariffs of products would be reduced until 0%. How will this apply to tobacco?

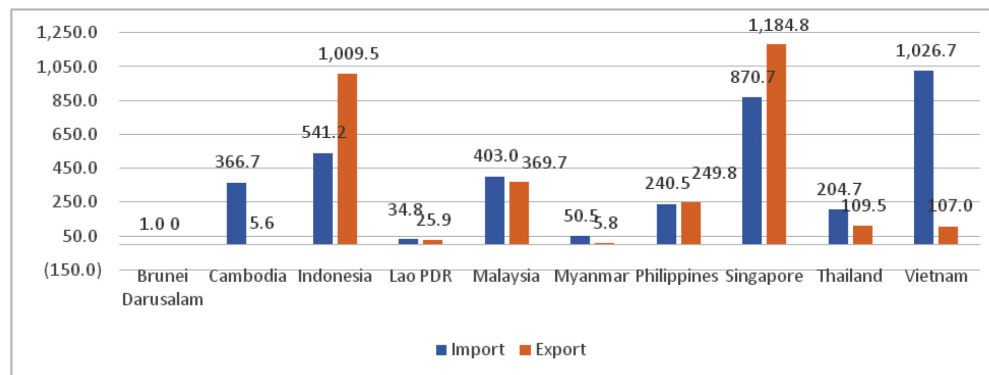
AFTA was approved in 1992 at a high-level meeting of ASEAN governments in Singapore. ASEAN member states agreed to remove trade barriers on almost all products and services, including tobacco and tobacco products. All manufacturing and agricultural products are included in trade liberalization with rates ranging from 0 to 5%.

AFTA only applies to raw tobacco and does not apply to tobacco products (cigarettes). In Indonesia, the tariff for imports of raw tobacco from AFTA member countries is reduced to 5% and will be further reduced to 0 %. However, based on the Coordinating Ministry for Economic Affairs's Limited Meeting with the Ministry of Trade and the Ministry of Industry (December 2017), the import duty for tobacco imports will be raised above 5%, but the amount of the increase has not been decided.

Compared to import duties of other ASEAN countries, Indonesia's import duties on tobacco are relatively lower. According to Vigato and Kravchenko (2018), Malaysia applies the highest effective rate for tobacco, which is 177.8%, Laos 40% and Vietnam 29%. On the other hand, Singapore and Brunei apply 0% import duty on tobacco (Graph 4.1).

Graph 4.1 Import duty of tobacco in ASEAN (advolarem tariff%)

MFN: most favoured nation.

Source: Vigato dan Kravchenko (2018), ESCAP Trade Insight No. 1 based on data from World Integrated Trade Solution (WITS), for Indonesia, Malaysia and Philippines data from 2013, Brunei Darussalam 2014, Cambodia, Lao PDR, Myanmar, Singapore, Thailand and Vietnam for 2015.

In the ASEAN region, total tobacco imports were worth US$3.739 million (8.6% of world imports) while tobacco exports were worth US$3.067 million (7.4% of world exports). Tobacco was exported mostly by Singapore and Indonesia, valued at US$1.185 billion and US$1.009 billion respectively. Indonesia exported more tobacco than imported in ASEAN, but Indonesia also imported a significant amount of tobacco from countries outside ASEAN such as China, Brazil and India. In ASEAN, the largest tobacco importers are Vietnam and Singapore, US$1,026.7 million and US$870.7 million respectively. With 0% import duty, tobacco was imported to Singapore and re-exported to other ASEAN countries (Graph 4.2).

Graph 4.2 Eksport and Import of Tobacco for ASEAN countries 2016 (US$ million)

Source: Vigato dan Kravchenko (2018), ESCAP Trade Insight No. 1 from UN COMTRADE and ITC.

Tobacco tariff in ACFTA. Besides AFTA, Indonesia together with ASEAN countries entered into a free trade agreement with China, known as the ASEAN-China Free Trade Area (ACFTA) which was agreed in 2010 for full liberalization of ASEAN countries, except Cambodia, Laos, Vietnam and Myanmar, which went into effect in 2015.Within the framework of ACFTA, tobacco is included in the sensitive list with the following rates:

- 2015-2017 the tariff is 10%
- 2018 the tariff is 5%[1]

There are 5 forms of tobacco witha tariff reduction of 5% in 2018, namely:

- Flue-cured tobacco, not stemmed/stripped
- Tobacco other than flue-cured, not stemmed/stripped
- Flue-cured tobacco, partly or wholly stemmed/stripped
- Tobacco other than flue-cured, partly or wholly stemmed/stripped
- Tobacco refuse.

There must be an exception for tobacco in AFTA and ACFTA. Given that tobacco has adverse effects on human health, treating tobacco like any other product in a free trade agreement will make cigarettes cheaper and more affordable to children and adolescents,

1 asean.org/storage/2012/10/China-ACFTA-Tariff-Reduction-Schedule-China201501.xls

which in turn increases cigarette consumption.

Tobacco and alcohol should have equal treatment in AFTA. Alcohol products in the AFTA scheme are included in the General Exception (GE) List,[2] meaning they are not included among products that are subject to 0% tariff to protect public health. Tobacco should be treated the same way as alcohol and be included in the GE List because they are both harmful to public health. In the case of AFTA, member states can decide if they want to categorise tobacco in the Sensitive List or General Exception List. It takes time to implement because there needs to be more negotiations with AFTA member countries and ratifying new agreements in each country. In his research, Sarntisart (2006) observed,

> *"... the inclusion of tobacco in the AFTA's CEPT scheme is an important lesson for all countries and the mistake should not be repeated in FTAs with other countries, especially China and India"*[3]

Since 2005, nine out of ten ASEAN countries have become Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control (FCTC) and have committed to reducing tobacco use and not provide incentives to promote the tobacco business. While Indonesia is a non-Party to the FCTC it has committed to reducing tobacco use under the United Nations Sustainable Development Goals (SDG). This development places the ASEAN countries in a conducive environment to revisit tobacco trade in the AFTA and consider placing tobacco in the sensitive list and removing 0 tariff target previously agreed to by member states.

---

2 There 4 categories of time tables for reducing tariffs in AFTA that differ across products and member countries namely Inclusion List (IL), Temporary Exclusion List (TEL), Sensitive List (SL) and General Exception List (GEL). Products in IL are to undergo immediate liberalization meaning their tariff is zero. Products can be temporarily excluded from the Inclusion List and placed on the Temporary Exclusion List (TEL) however they should be back to IL for liberalization process. SL included unprocessed agricultural products. GEL includes number of products that are permanently excluded from the free trade area for the protection of national security, public morals, the life of humans, animals and plants, health, and articles of artistic, historic and archaeological value (Sarntisart, 2006).

3 Sarntisart, I. *ASEAN Regional Summary Report: AFTA and Tobacco*. Faculty of Economics Chulalongkorn University, Bangkok, Thailand.

Within the framework of the ACFTA, efforts to renegotiate trade agreements were once the discourse of the Indonesian government because this agreement would make Indonesia vulnerable to being flooded with cheap products from China that could cause many industries tobe affected. However, tobacco trade has not received such attention. Indonesia is one of the largest importers of tobacco from China. With the ACFTA agreement, tobacco prices from China are cheaper. Howeve the discourse of renegotiation ultimately did not continue.

The amendments clause in Article 14 of the ACFTA Agreement Framework allows for renegotiation: “The provisions of this Agreement may be modified through formal amendments agreed upon by Parties”.[4] Hence, this trade agreement can be amended or revised with written approval from the signatory parties. Once the ASEAN member states are in agreement as a region to revisit tobacco trade in AFTA, then all that remains is seeking renegotiation with China.

This year, Indonesia signed an Indonesia–Pakistan Preferential Trade Agreement (IP-PTA), which will increase imports from Pakistan for a range of products including tobacco. The IP-PTA will reduce the tariff to 0% on 20 tariff lines including tobacco from Pakistan by end of 2018. The agreement was signed in January 2018 and according to the Minister of Trade, a notification to approve duty concessions will be issued by end of November. This agreement with Pakistan will contribute to an increase of tobacco imports into Indonesia at reduced cost and cheaper prices for locally produced tobacco leaves.[5]

4.2 Non-Tariff Barrier

Review of the Ministry of Trade Regulation No. 84 of 2017 on the restrictions of tobacco imports–suspended due to opposition from

---

4 http://asean.org/?static_post=framework-agreement-on-comprehensive-economic-co-operation-between-asean-and-the-people-s-republic-of-china-phnom-penh-4-november-2002-4

5 https://www.thenews.com.pk/print/390534-indonesia-vows-tariff-concessions-by-november-end

the tobacco industry. Regulation No. 84 of 2017 was drawn up with the intention of maximuising the absorption of local tobacco as raw material by the tobacco industry, to improve tobacco quality standards and increase Indonesia's competitiveness in international trade. With this provision, manufacturers can no longer import tobacco freely and import license is issued only by the Ministry of Trade with recommendations from the Ministry of Agriculture. However, there was no consensus from the whole Government on the Regulation. Soon after the Regulation was published, the Coordinating Minister for Economic Affairs through an official letter (S-310/M.EKON/ 11/2017) requested the Ministry of Trade to delay the implementation of Minister of Trade Regulation 84/2017.

Opposition to the regulation came from several parties, including the Ministry of Industry[6] and the tobacco industry, which was represented by Gaprindo.[7] Gaprindo, which represents transnational tobacco companies, such as Philip Morris International and British American Tobacco, which rely on imported tobacco, were most affected and they took their opposition to the press[8,9] saying the restrictions on import were in appropriate and will negatively affect the investment and business environment. This Regulation of the Minister of Trade was deemed not to take into consideration conditions in fields which are not producing enough tobacco to meet manufacturing needs.[10] On the other hand, the tobacco farmer shope that the Minister of Trade Regulation 84/2017 will be implemented soon because the restriction on import will protect local farmers.[11,12]

6 https://industri.kontan.co.id/news/kemenperin-khawatir-permendag-84-sulitkan-industri
7 https://industri.kontan.co.id/news/gaprindo-minta-permendag-84-dikaji-ulang
8 https://www.liputan6.com/bisnis/read/3185029/pengusaha-tak-sepakat-pembatasan-impor-tembakau
9 https://industri.kontan.co.id/news/gaprindo-minta-permendag-84-dikaji-ulang
10 https://industri.kontan.co.id/news/gaprindo-minta-permendag-84-dikaji-ulang
11 https://nasional.kompas.com/read/2018/03/29/20443681/dukungan-untuk-perlindungan-tembakau-lokal
12 https://jatengprov.go.id/publik/petani-tembakau-berharap-permendag-84-2017-segera-diaplikasikan/

Lack of Policy Coherence Between PKE and Minister of Trade Regulation 84/2017

Tobacco is one of the commodities included in restricting imports in the Minister of Trade Regulation 84/2017. The main function of the implementation of restrictions is to protect national interests. However, restricting imports was considered an 'extreme'measure and seen as an obstacle for the tobacco business. The 15th Economic Policy Package (PKE) states the number of import restrictions will be reduced to facilitate more international trade. In addition, given the high demand for imported raw materials, because they cannot be produced domestically or do not meet the desired specifications, imports will sustain the continuity of small-scale and medium industrial production.[13]

Several articles of the Minister of Trade Regulation 84/2017 are reviewed and their weaknesses are outlined below:[14]

Article 3

1) *Imports of tobacco that are restricted according to article (2) must go through planning tobacco needs based on the availability of local tobacco and types of tobacco that are not produced in Indonesia.*
2) *Planning for tobacco needs must be tested and decided through coordination meetings with relevant institution/ministries.*

Study of the elements contained in Article 3 as follows:

a. The planning element can be implemented if the government has accurate and reliable information regarding the type and amount of local tobacco available and imported tobacco. Based on this study, there is no system in place to provide this information. Also, the tobacco industry, based on interview with farmers and government official, does not divulge details of tobacco leaf inventories and how much imported tobacco leafis

13 INSWMagz. Lartas Menjaga dan Melindungi. Edisi ke-3 Semester 2. Kementerian Keuangan RI. 2017.

14 Peraturan Menteri Perdagangan No. 84 Tahun 2017 tentang ketentuan Impor Tembakau.

needed. Considering tobacco industry's control of the trade and government's limitations, it may not be possible to implement this clause.

b. It is unclear how the elements of tobacco will be tested because there is no concrete explanation on the test methods or the plan on how this will be conducted.

Article 6

The Minister can mandate the issuance of Import Approval as referred to in paragraph (1) to the Directorate General

The element of giving a mandate will be implemented only if the appointed Directorate General has sufficient human resources.

Article 7

Sufficiently stamped statement stating information regarding import plans according to the real needs of the industry and the statement will not trade and/or transfer imported Tobacco to other parties.

The government does not sufficient knowledge on the real needs of the industry, its import plan based on real needs, nor how to verify these needs.

Article 17

Importers must submit reports on the implementation of tobacco imports to the Minister every month no later than the 15th (fifteenth) of the month, with copies sent to the Director General and the Director General of Plantations of the Ministry of Agriculture.

While the time frame for submission of monthly report from the importer is stated, however there is no explanation for non-compliance or late submission of report.To process the reports on time every month, the department must have an efficient processing system which currently does not exist.

Limited restriction (limited ban)policy for imported products

Tobacco is not included in the limited product restriction to import. Other products that are currently included in the product restriction

list are rice, sugar, salt, textile, horticulture, traditional medicine, among others. Customs officers will examine the document of imported product that categorized as restricted product to ensure importers are compliant with the import/export requirements. Examination of restricted product is a part of procedure carried out by Customs officers in border areas.[15]

The main function of the implementation of restricted product policy is to protect national interests. The aim of the supervision isconfined to check goods that are restricted or prohibited by a ministry or agency regulation. The World Trade Organization (WTO) allows its member states to apply restricted product policy for specific purposes such as national security protection, preventing fraud, as well as action to protect human, animal, growth and environmental health. While tobacco is not a commodity of national security, however it is a product that is harmful to health and the cause of more than 200,000 deaths in the country every year.

Since there are many restricted products in the list, these are seen to hamper business and industry especially those that need raw material from abroad. The Ministry of Trade will reduce licence procedure to ease international trade of product.

Given the high demand for imported raw materials for industrial needs that cannot be produced domestically or have not met the desired specifications, these imports are needed to maintain the continuity of small-scale industrial production processes. The Ministry of Trade coordinates with the Ministries/Agencies to facilitate the restricted product policy to revise Minister of Trade Regulation.

The Ministry of Agriculture Responded Positively to Regulation of the Minister of Trade 84/2017 by Drafting Regulations on the Recommendation of Importing Tobacco

The Ministry of Agriculture in the Regulation of the Minister of Trade 84/2017 was mandated to publish recommendations on the import of

15 INSWMagz. Lartas Menjaga dan Melindungi. Edisi ke-3 Semester 2. Kementerian Keuangan RI. 2017

tobacco products. The recommendation is that a letter be issued by the Minister or a designated official that will contain technical explanations about imported tobacco products. The Ministry of Agriculture, through this letter of recommendation, will attach evidence of local tobacco absorption. Based on the FGD with the Ministry of Agriculture held in May and July 2018, Minister of Agriculture will issue a procedure on the absorption of local tobacco by comparing tobacco imports to the ratio of 1: 2.

4.3 Theway Forward

Efforts to reduce imported tobacco through international trade policies, namely an increase in import duties and import control policy, need to be prepared immediately to improve the welfare of tobacco farmers in Indonesia. In the last 10 years, the increase in cigarette consumption hasnot been accompanied by an increase in tobacco leaf production, tobacco area under cultivation and productivity of tobacco farming. However, during the past 10 years the importation of cheaper tobacco leaves has increased.

The government has to develop clear measures to protect the welfare of tobacco farmers. These measures should include an increase on import duty on tobacco and prepare to keep tobacco in the sensitive list orgeneral exception list in international free trade agreements. Data shows import duty on tobacco leaves in Indonesia (4.4%) is far lower than Malaysia (177%), Lao PDR (40%), Vietnam (29%) and Thailand (14.8%). This shows that Indonesia is leaving the tobacco farmers vulnerable to market forces controlled by large tobacco companies.

The cigarette industry greatly benefits from the low import duty on tobacco because they obtain raw materials at cheaper prices. The cheap imported tobacco will contribute to the low prices of cigarettes in Indonesia. As a result, tobacco consumption will increase, as is happening now and public health is deterio rating and suffering. Indonesia is suffering with losses on two sides, namely the lack of optimal welfare of farmers due to the low import duties

of tobacco and the deterioration of the quality of health due to the increased consumption of cigarettes, which were relatively cheap because of cheap raw materials. The high import duty in other countries shows that the opportunity to increase import duties on tobacco leaves can be implemented in Indonesia.

Tobacco imports have not been regulated by the government. Imports of tobacco are not included in the list of imported goods, which are restricted to be imported. Currently, to import tobacco the importer does not need recommendations from Ministry of Agriculture. To control and supervise the import of tobacco, the government needs to have import control policies that encourage the tobacco industry to buy domestic tobacco from local farmers. The Ministry of Trade Regulation was intended to require the tobacco industries to buy up domestic tobacco first, before they import tobacco. This review shows the Regulation, intended to help the farmers, has short comings and does not actually fulfill its intention. In areas where it is no longer viable to cultivate tobacco, farmers should be assisted to shift to other crops, like in Bojonegoro.

CHAPTER 5
CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS FOR POLICY ACTIONS

5.1 Conclusion

From the review of tobacco cultivation, status of tobacco farmers, and the import and export of tobacco trade, we draw the following conclusions as listed below.

Among 34 provinces in Indonesia, only three provinces dominate tobacco leaf production in terms of land area and output. Three types of tobacco, namely Virginia, white burley and oriental, are imported to meet local manufacturing demands. Oriental tobacco has not been widely grown in Indonesia, while Virginia and burley tobacco have been widely planted but the production is insufficient. Virginia tobacco forms the bulk of tobacco imports, 83% in 2015. In Indonesia there are only 3 provinces whose land can be planted with Virginia and burley tobacco, namely East Java, West Nusa Tenggara and Bali. Comparison between the amount of tobacco exported and imported is 1: 1000.

In both Bojonegoro and Lumanjang districts the tobacco cultivation areas are decreasing, and they are not producing the quantity of tobacco needed by the industry. Farmers have been exploited in one-sided partnership agreements with the tobacco industry, which determines the grade and the prices. In Malang district tobacco production has decreased not only because of the low price of tobacco, but also because there is also a local government policy that

requires farmers to cultivate rice, corn, soybeans, onions and chili as priority crops. Land once used to grow tobacco now grow other crops, hence there was no increase in land area for tobacco. Assisting these farmers to transition to other crops is important.

Indonesia is participating in multilateral trade agreements where tobacco enjoys import tariff benefits. In the AFTA, ASEAN Member States agreed to set import tariff for tobacco between 0 to 5%. Compared to import duties with other ASEAN countries, Indonesian tobacco import duties are relatively lower. Tobacco exports in the ASEAN Region are dominated by Indonesia and Singapore. Besides AFTA, Indonesia has also joined the ASEAN-China Free Trade Area (ACFTA). With ACFTA, import duty is set 5% so that tobacco prices from China will be cheaper. Renegotiation of tobacco in AFTA and ACFTA is possible, although the process may be complex.

Within the government, there are both supportive and opposing views on the Ministry of Trade Regulation No. 84/2017 on restrictions of tobacco import. Soon after the Regulation was issued, the Coordinating Ministry for Economic postponed the implementation of this Regulation.

The Ministry of Agriculture is supportive of the Regulation and will issue a Minister of Agriculture Regulation on the recommendations for import of tobacco products. In this regulation, tobacco industries will be required to buy domestic tobacco and half their import. This regulation will also encourage partnership between the tobacco industry and farmers.

The government's efforts to increase import duties and control on import of tobacco should be accelerated. This policy will increase the cost of tobacco as raw material for the tobacco industry which will in turn will increase cigarette price.

5.2 Policies Action Plan

There must be a more realistic action plan based on policy coherence to achieve a fairer system. The Regulation can achieve its objective to assist tobacco farmers if it had a more systematic approach.

5.2.1 *Policy Action Plan to Increase Import Duties*

1) The Ministry of Agriculture prepares reports on the conditions of tobacco farming and the impact of tobacco imports on the welfare of domestic tobacco farmers. To facilitate this, all tobacco growers must be registered.
2) The Ministry of Agriculture submits a proposal to the Ministry of Finance to increase the import duty on tobacco leaves.
3) Ministry of Finance follows up on proposals to increase import duty on tobacco.
4) To achieve policy coherence, the Ministry of Foreign Affairs, the Ministry of Agriculture, Ministry of Trade and the Ministry of Finance coordinate in drafting a regulation to increase import duties on tobacco.
5) To support this policy, the government needs to raise public support on the importance of increasing import duties on tobacco.
6) To put tobacco on sensitive list or general exception list of all international free trade agreement, because it is harmful for public health, similar to alcohol beverages that has been included in the general exception list.

5.2.2 *Policy Action for a Fairer System to Assist Tobacco Farmers*

The government can play a role in facilitating a fairer system in the production of tobacco, including formulating policies in the form of integrated and synergistic long-term, medium and short-term tobacco agribusiness road-map, in the various stages of tobacco farming to assist farmers:

1) The Ministry of Agriculture issues a regulation on the obligations of the tobacco industry to buy domestic tobacco from local tobacco farmers as a requirement to import tobacco.
2) The Ministry of Agriculture sets a standardized/ minimum price policy of local tobacco to protect tobacco farmers.
3) The Ministry of Trade amends the regulations to harmonize with other regulations especially with the expected regulationof the Ministry of Agriculture.

5.2.3 *Assist Farmers to Transition to Other Crops*

Ministry of Agriculture should assist farmers, especially those whose tobacco crops are failing and for whom tobacco growing is no longer viable, to transition to other crops.

REFERENCES

1. Statistik Perkebunan Indonesia, Komoditas Tembakau 2015–2017. Direktorat Jenderal Perkebunan.
2. *Statistik Perkebunan Indonesia Komoditas Tembakau 2015–2017, Kementerian Pertanian.*
3. Strategi Pembangunan Pertembakauan untuk Pemenuhan Bahan Baku Industri Hasil Tembakau Jawa Timur, Disampaikan dalam "Forum Komunikasi Industri Pengolahan Tembakau Jawa Timur, 14 Mei 2018.
4. Kabupaten Lumajang dalam Angka 2017.
5. Buku Data Ekonomi Daerah Kabupaten Lumajang, 2016.
6. Sumber data berasal dari Kabupaten Malang dalam Angka, 2017.
7. https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3781994/tarif-bea-masuk-impor-tembakau-bakal-naik
8. Sarntisart, I. *ASEAN Regional Summary Report: AFTA and Tobacco*. Faculty of Economics Chulalongkorn University, Bangkok, Thailand
9. https://industri.kontan.co.id/news/gaprindo-minta-permendag-84-dikaji-ulang.
10. https://nasional.kompas.com/read/2018/03/29/20443681/dukungan-untuk-perlindungan-tembakau-lokal
11. https://jatengprov.go.id/publik/petani-tembakau-berharap-permendag-84-2017-segera-diaplikasikan.
12. Peraturan Menteri Perdagangan No. 84 Tahun 2017 tentang ketentuan Impor Tembakau.
13. INSWMagz. Lartas Menjaga dan Melindungi. Edisi ke-3 Semester 2. Kementrian Keuangan RI. 2017.
14. Peraturan Presiden Nomor 44 tahun 2018 tentang Indonesia National Single Window.